

AGENDA

21

LOCAL

GIPUZ

KOA

**15 AÑOS DE AGENDA 21
LOCAL EN GIPUZKOA:
claves para una AL21 renovada
como modelo de gobernanza
para el desarrollo sostenible**



TA21EKO BEHATOKIA
OBSERVATORIO AL21
GIPUZKOA

Gipuzkoako
Foru Aldundia
Departamento de Medio Ambiente
y Obras Hidráulicas



ORAIN
GIPUZKOA

AGENDA 21 LOCAL GIPUZ KOA

**15 AÑOS DE AGENDA 21 LOCAL EN GIPUZKOA:
claves para una AL21 renovada como modelo de
gobernanza para el desarrollo sostenible**

**REDACCIÓN
DEL DOCUMENTO**
Enero 2016

**Diputación Foral de Gipuzkoa
Departamento de Medio Ambiente y Obras Hidráulicas
Dirección General de Medio Ambiente**

SECCIÓN DE SOSTENIBILIDAD:

Beatriz Marticorena San Agustín
Iker Zubimendi Idarreta

Itziar Eizagirre Irureta

Consultora y académica: Investigación asociada a la tesis doctoral
"Gobernanza para el desarrollo sostenible de Euskadi", adscrita
al Departamento de Derecho Administrativo, Constitucional y
Filosofía del Derecho de la UPV/EHU.

AGRADECIMIENTO:

A Aitor Lekuona Alzugaray,
(Técnico de la Sección de Sostenibilidad, 2004-2014)
A los responsables políticos y técnicos que han contribuido a
realizar este diagnóstico.



RECONOCIMIENTO:

A todos los que, más allá de lo contenido en este documento
y desde dentro y fuera de las instituciones públicas, han
contribuido a construir con su interés y dedicación, todo
aquello que en la actualidad compone las bases del sistema
para un desarrollo sostenible en Gipuzkoa.

En memoria:

Xabier Zabala Ibarbia y Carlos Aseguinolaza Iparragirre,
impulsores de la AL21.
Siempre entre nosotros.

Diseño y maquetación:

Typo 90

D.L.: SS 390-2016

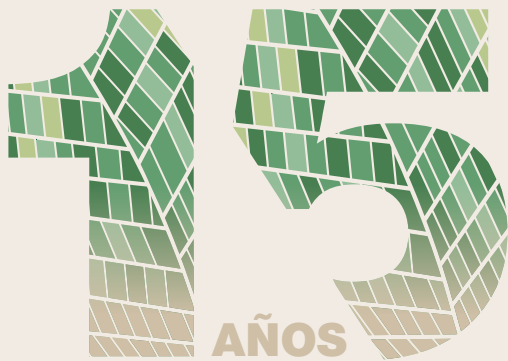


TA21EKO BEHATOKIA
OBSERVATORIO AL21
GIPUZKOA

Gipuzkoako
Foru Aldundia
Departamento de Medio Ambiente
y Obras Hidráulicas



ORAIN
GIPUZKOA



José Ignacio Asensio

DIPUTADO DE MEDIO AMBIENTE
Y OBRAS HIDRÁULICAS
DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA

15 AÑOS DE AGENDA 21 LOCAL EN GIPUZKOA: claves para una AL21 renovada como modelo de gobernanza para el desarrollo sostenible,

tiene por objeto recoger la **memoria institucional** y la rendición de cuentas de los últimos quince años en materia de Agenda 21 Local y procesos de sostenibilidad local asociados al Departamento de Medio Ambiente y Obras Hidráulicas, en un ejercicio responsable de **transparencia** y de **indagación colectiva** entre todos aquellos agentes que han tomado parte activa en los mismos y sin los cuales no hubiera sido posible avanzar.

Tras un profundo ejercicio de **reflexión conjunta** con los profesionales del área, creemos más que nunca que los procesos de sostenibilidad han generado un importante **capital creativo, innovador en lo político y administrativo** y que ha supuesto un **factor identitario** de primer orden en nuestro territorio. A nuestros efectos, queda constatado que las políticas ambientales ampliadas al contexto del desarrollo sostenible, han sido y están siendo un **motor de cambio** en la **modernización y reorientación de las políticas públicas** y en la forma de entender la administración y su organización, ayudando a asumir criterios de **buen gobierno y gobernanza** en Gipuzkoa.

Tras quince años de trabajo, podemos decir que poseemos un **conocimiento acumulado** de múltiples ensayos y experiencias que nos vienen indicando que aquellos retos a los que nos debemos de enfrentar no pueden ser abordados de forma poco sistemática, sino que necesariamente tenemos que adoptar **enfoques innovadores y experimentales** que integren un alto número de variables y riqueza de criterios para aplicarlos al caso concreto. ¿Y qué es una Agenda 21 Local, sino aquella herramienta estratégica que plasma en la escala local los principios de sostenibilidad de este modo? En este sentido, nuestro departamento quiere **facilitar, capacitar y dinamizar** su avance en Gipuzkoa, incorporando aquellas consideraciones que **reformulan la Agenda 21** como elemento de reforma en términos de gobernanza y **modernización administrativa** con criterios de sostenibilidad, no sólo para las políticas sectoriales, sino también para las estructuras y procesos de gobierno transversal, como garantía de futuro de las generaciones presentes y futuras de nuestro territorio.

AGENDA 21 LOCAL GIPUZ KOA

La Dirección General de Medio Ambiente foral lleva comprometida con la sostenibilidad local –y muy especialmente a través de la Agenda 21 Local– desde el mismo comienzo de siglo. La acción generada a lo largo de estos 15 años de trayectoria compartida con los ayuntamientos guipuzcoanos, con las entidades comarcales que les dan servicio, con la sociedad pública IHOBE y otras muchas entidades, con un tejido consultor excepcional, con asociaciones bien activas, y con una ciudadanía siempre atenta, ha ido conformando una cultura común de la gestión de lo público en todo el territorio.

índice

1

Misión y objetivos	8
---------------------------------	---

2

15 años de programa foral de sostenibilidad

2.1. Los comienzos	10
2.2. Udalsarea 21	12
2.3. La AL21: origen y metodología utilizada en el marco de Udalsarea 21	13
2.4. La fase Udaltalde y el Udaltalde Piloto Rural	15
2.5. La creación del Observatorio de la Sostenibilidad de Gipuzkoa: la consolidación del Programa de apoyo a la AL21 y los primeros intentos de planificación de la acción foral en clave de sostenibilidad.....	18
2.6. El Programa de Apoyo Foral a Sostenibilidad Local	20
2.7. El impulso de la planificación integral de la acción foral para un desarrollo sostenible (2004-2015)	31

3

Situación actual de la AL21 en Gipuzkoa

3.1. Introducción	43
3.2. Situación de las AL21 en los municipios de Gipuzkoa en base a indicadores	44
3.2.1. Criterios e indicadores ..	44
3.2.2. Resultados	46
3.2.3. Perspectiva comarcal ...	49
3.2.4. Vigencia y revisión de los planes de acción para la sostenibilidad local	52
3.2.5. Grado de ejecución de los planes aprobados ...	54
3.2.6. Participación	58
3.2.7. La red de coordinadores de AL21	64
3.2.8. La pertenencia a Udalsarea 21	66
3.3. Primera reflexión territorial sobre los factores que condicionan el pleno desarrollo de la AL21 en Gipuzkoa	68
3.3.1. Justificación	68
3.3.2. Objetivos y metodología	69
3.3.3. Resultados de las sesiones comarcales....	69
3.3.4. Análisis del árbol de problemas de la gestión pública: factores que condicionan el pleno desarrollo de la AL21 en Gipuzkoa	76

4

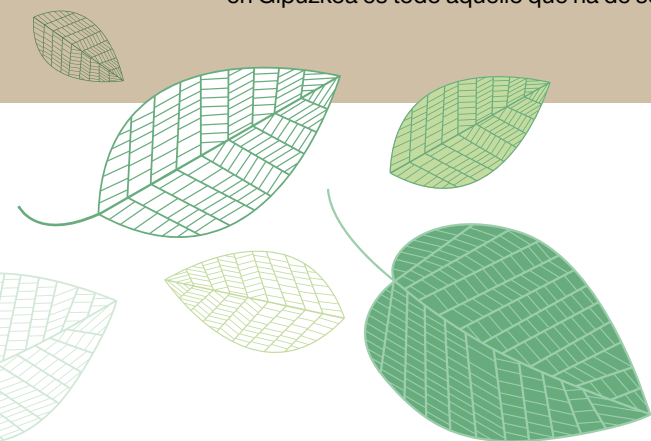
Situación actual de la planificación de la acción foral para el desarrollo sostenible de Gipuzkoa

4.1. La necesidad y utilidad de una planificación estratégica de la acción foral con criterios de sostenibilidad	93
4.2. La ausencia de una planificación estratégica de la acción foral con criterios de sostenibilidad	95

Se considera que ha llegado el momento de hacer una pequeña parada y una reflexión compartida. Para dejar constancia del camino andado a través de la AL21, para revisar lo hecho, para poner de relieve los aciertos, para encarar sin miedo los errores cometidos y estar atentos para no volverlos a cometer, para interiorizar y consolidar lo aprendido, y para establecer un punto de inflexión y abrirse a nuevas acciones, más numerosas y diversas, apoyadas en lo que ya nos está sustentando hoy, pero también en nuevos planteamientos y reformulaciones de la herramienta, conceptualmente más ricos, y respaldados por los avances que se vienen dando a nivel europeo e internacional. Porque si algo ha puesto de manifiesto el desarrollo de la AL21 en Gipuzkoa es todo aquello que ha de ser mejorado en

el sistema para que esta herramienta pueda ejercer su efecto y lograr aquello para lo que fue concebida, y que no es otra cosa que servir de soporte para el desarrollo sostenible de una comunidad.

Si bien es verdad que queda todavía mucho espacio para la mejora – especialmente en la propia institución foral, que todavía tiene pendiente dotarse con una herramienta técnica de planificación estable, que represente integralmente su acción y sirva de soporte para la evaluación de las políticas públicas desarrolladas en cada legislatura-, podríamos también mirarlo en positivo y preguntarnos qué habría ocurrido sin el sufrido timón que para la acción pública han sido y siguen siendo las AL21 en Gipuzkoa.



5

Conclusiones del diagnóstico

- 5.1. Conclusiones sobre la situación de la Agenda 21 Local en base a indicadores 105
- 5.2. Conclusiones sobre los problemas que condicionan el pleno desarrollo de la AL21 en Gipuzkoa y los que impiden una planificación estratégica de la acción foral con criterios de sostenibilidad 107

6

La agenda 21: una herramienta para la gobernanza democrática y el desarrollo sostenible

- 6.1. Elementos básicos para una Agenda 21 Local de calidad ... 110
 - 6.1.1. El concepto de integración política ambiental 110
 - 6.1.2. El concepto de gobernanza 114
- 6.2. Los cinco principios normativos que el desarrollo sostenible contiene en materia de gobernanza 116
 - 6.2.1. La integración horizontal o transversalidad entre políticas 117
 - 6.2.2. La integración vertical... 119
 - 6.2.3. La participación 121
 - 6.2.4. La reflexividad 124
 - 6.2.5. La equidad intergeneracional 124
- 6.3. La integración de las políticas y la administración pública. La Gestión Pública Estratégica ... 125

7

Propuesta para una nueva etapa del observatorio de la AL21 de Gipuzkoa

- 7.1. Misión del Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa 129
- 7.2. Objetivos estratégicos del Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa 129
- 7.3. Propuesta de actuación del Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa 130



Misión y objetivos

La Dirección General de Medio Ambiente foral-en adelante DGMA- tiene la misión del impulso de la sostenibilidad a través de la planificación estratégica e integral de la acción pública del territorio, a corto, medio y largo plazo. Más concretamente:

- a) Impulso de la sostenibilidad de la acción local, a través del programa Observatorio de la Agenda Local 21 -en adelante AL21- de Gipuzkoa.
- b) Impulso de la coherencia de la acción local y foral.
- c) Seguimiento y evaluación de políticas públicas hacia la sostenibilidad.

Además de este ámbito temático de carácter sistémico, la Dirección desarrolla la política medio ambiental, que es de carácter transversal, así como diversas políticas sectoriales, algunas de las cuales tienen una elevada potencialidad estructurante de nuestro desarrollo, pues tienen una gran influencia –para bien o para mal- sobre el modo en que se produce el mismo.

Ya desde el mismo comienzo de la presente legislatura la Diputación Foral de Gipuzkoa -DFG, en adelante- ha renovado su firme compromiso con la AL21. El programa Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa ha mantenido, año a año, sus contenidos: el servicio de evaluación y el apoyo financiero a las acciones contenidas en los Planes de Acción Local (PAL), principalmente. Paralelamente, los servicios técnicos de la Dirección han venido elaborando un diagnóstico de la situación de las AL21 y de otros elementos que la afectan, sin perder de vista el surgimiento en el territorio de otros procesos que, si bien denominados de otra manera, persiguen un objetivo similar al de la AL21 y que merece la pena analizar para incorporar sus aspectos positivos a la experiencia acumulada. Se considera que ha llegado el momento de exponer y compartir el resultado de estas observaciones y la

valoración que se hace de las mismas, para su contraste.

Por otra parte, en cuanto a la planificación de la acción foral y como se dejará constancia en el documento, desde 2004 la Dirección ha promovido y/o colaborado activamente en diversas experiencias que no han llegado a consolidarse, pero que han servido de mejora. A lo largo del análisis desarrollado por este diagnóstico, se han recogido numerosas voces que desde lo municipal señalan la necesidad de una mayor coherencia entre las diferentes políticas forales así como entre éstas y la acción contenida en las AL21.

Los objetivos apriorísticos de la elaboración de este documento son los siguientes:

- 1 : Visibilizar y transmitir la trayectoria y el conocimiento existentes en Gipuzkoa en materia de AL21 y, en general, de desarrollo de soportes y procesos de planificación de la acción pública para la gobernanza democrática y el desarrollo sostenible, y muy especialmente en la DGMA foral y en los ayuntamientos.
- 2 : Poner en valor la AL21 en Gipuzkoa como herramienta de gobernanza democrática para un modelo de desarrollo sostenible:
 - Recordando qué es, para qué sirve y por qué llevamos 15 años trabajando en su consolidación como herramienta para la planificación y gestión de las políticas públicas.
 - Realizando un diagnóstico objetivo de su situación en Gipuzkoa.



- Detectando, caracterizando y diferenciando problemas existentes en el sistema de la gestión pública que no pertenecen al campo de la AL21 ni son atribuibles a ella y que están obstaculizando su mejor implementación, así como proponiendo programas y acciones específicas que contribuyan a resolverlos.
- Proponiendo su liberación y apertura a la exploración y mejora metodológica, así como a la riqueza que se obtiene de la diversidad de sus diferentes aplicaciones prácticas en todo el territorio, pero señalando a un tiempo qué componentes esenciales no deben faltar nunca.
- Poniendo en valor y manteniendo, a través del programa del Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa, la experiencia y los recursos humanos existentes en todo el territorio (red de técnicos de sostenibilidad), de manera que todo lo aprendido en el periodo 2000-2015 -y en un futuro- esté en todo momento presente y a disposición de los gestores públicos.

3 Contribuir, desde las competencias propias, a apoyar la planificación y gestión estratégica foral con criterios de sostenibilidad como disciplina técnica cuyo desarrollo coordinado por parte de todos los servicios forales resulta imprescindible para:

- Poner a disposición de los sucesivos equipos de gobierno un soporte básico que represente toda la acción foral (a corto, medio y largo plazo), que facilite su contacto continuo con la realidad de la gestión pública y que permita acoger eficientemente el programa de gobierno para cada legislatura.
- La participación activa y regular de las trabajadoras y trabajadores públicos en el diseño y desarrollo de las políticas, apelando a su corresponsabilidad en las mismas.
- Aportar un soporte común que contribuya a un diálogo más fluido entre el cuerpo político y el funcional, para una gestión pública más eficiente y mejor preparada para la participación pública de las políticas y por tanto, para la mejora en la toma de decisiones.
- Aportar un soporte común y adecuado para la integración de todas las políticas, sectoriales y transversales, orientadas a construir una Gipuzkoa más sostenible.
- Establecer la coherencia entre la acción foral y la acción municipal-comarcal, preferentemente a través de las AL21.
- Aportar un soporte sólido y a largo plazo para la gobernanza democrática en favor un modelo de desarrollo sostenible para Gipuzkoa.

4

Establecer un punto de inflexión y desplegar el programa foral de apoyo a la sostenibilidad -foral y local-, reforzando objetivos y acciones ya existentes pero dando entrada también a un conjunto de nuevos retos relacionados con la mejora de la cultura de la gestión pública existente y que no tienen que ver con las herramientas y su perfeccionamiento sino que ponen el foco sobre las capacidades y el perfil actitudinal de los profesionales de lo público que las manejamos.



15 años de programa foral de sostenibilidad

A través de este capítulo se quiere hacer un breve repaso histórico de la contribución de la DGMA foral en materia de AL21 y de sostenibilidad de la acción foral. Se trata de un repaso de carácter descriptivo, aunque también incluye cierto punto de vista crítico, dando prelude al análisis y diagnóstico, propiamente dichos, que se realizarán en los capítulos 3 y 4. Si bien se sigue cierto orden cronológico, el apartado se ha organizado en bloques temáticos, por lo que se encontrará cierto solape en el tiempo entre unos y otros.

Muchas son las personas que, además de nosotros, han invertido su esfuerzo en crear el bagaje con el que hoy contamos, desde dentro y fuera de la institución. Así que, aunque está narrado desde nuestro punto de vista, sirva también de reconocimiento para todos aquellos que habéis sido partícipes.

2.1.

Los comienzos

Con el fin general de impulsar la sensibilización en los valores positivos de la nueva Cultura Ambiental en 1992, en el marco de la Conferencia Internacional sobre Medio Ambiente celebrada en Río de Janeiro donde se adoptó la AL21 como estrategia global para un modelo de desarrollo sostenible, a mediados del año 2000 el entonces Departamento de Agricultura y Medio Ambiente de la Diputación Foral de Gipuzkoa y a través de su DGMA, plenamente identificada con las recomendaciones señaladas en la Conferencia, consideró como una importante línea de acción en su política ambiental el poner al alcance de los municipios del Territorio Histórico los medios necesarios para implantar los conceptos del desarrollo sostenible a partir de la AL21.

Con el propósito de dar respuesta a la demanda de información y formación sobre los procesos de AL21, la *Fundación 4R* -constituida el 26 de julio de 2000 con la participación de la DFG- estableció en **Azpeitia** la **Oficina Técnica de AL21** con el fin de impulsar y fomentar la implantación de esta herramienta en Gipuzkoa.

Las funciones de la Oficina Técnica se desarrollaban en 4 áreas:

- 1. Centro de documentación:** ubicado en el **Museo Ingurugiro Etxea (Azpeitia)**, especializado en temas de sostenibilidad y AL21, que disponía de un fondo bibliográfico integrado por unos 1.000 documentos y que ofrecía un servicio de préstamo y asesoramiento.



- 2. Taller permanente de AL21:** lugar de encuentro y foro permanente de reflexión y de intercambio de ideas y experiencias, abierto a todas aquellas personas interesadas en los procesos de AL21, en su metodología de implantación y en su mejor comprensión y desarrollo. De estos talleres proceden los **primeros esquemas para la promoción de la AL21 en los municipios vascos.**
- 3. Información y difusión, a través de:** (1) **presentaciones** apoyadas en una exposición *in situ*, dirigidas a la ciudadanía en general o restringidas a electos y técnicos municipales, en las que se daban a conocer los objetivos, la metodología, así como la importancia de la participación ciudadana en el proceso de elaboración de una AL21 y distribuyendo la documentación básica para conocer y comenzar a trabajar en una nueva cultura, una nueva forma de construir la acción local, (2) un **servicio telefónico** para consulta sobre temas relacionados con la sostenibilidad y (3) una **programación radiofónica y encartes en prensa** para difundir a nivel social el concepto de AL21.
- 4. Formación:** a través de cursos de introducción a los procesos de sostenibilidad local, dirigidos a técnicos y electos y al público en general. En ellos, se analizaban conceptos e instrumentos para una gestión sostenible, los procesos sociales e institucionales hacia la sostenibilidad local, introduciendo cuestiones de todo tipo, desde indicadores, pasando por el transporte y la movilidad sostenible, el urbanismo, la materia de género, el ahorro y la eficiencia energética, el desarrollo rural, etc. Posteriormente, y mediante la colaboración con la **Facultad de Derecho de la UPV/EHU** se creó el **Posgrado en Desarrollo Sostenible-Gestor de Agenda 21 Local** (2002), título bajo el que se han formado buena parte de los técnicos de AL21 en activo.

Muchas fueron las iniciativas que se llevaron a cabo en esta primera etapa. En aquella época se prestaba especial atención a la experiencia catalana y constatando que muchos de los procesos de éxito se estaban desarrollando en esa comunidad, el **9 de julio de 2002 la Diputación Foral de Gipuzkoa y la Diputación de Barcelona firmaron un convenio de colaboración** con el objeto de intercambiar información y de colaborar estrechamente en el desarrollo de las políticas de desarrollo sostenible a través de la coordinación de las

respectivas AL21. Sucedió una época de encuentros técnicos muy enriquecedores entre miembros de ambas Diputaciones, de compartición de experiencias y de fluida colaboración con el **Ayuntamiento de Barcelona** y con la **Agencia de Ecología Urbana**. Dichos encuentros y contactos, especialmente aquellos mantenidos con la **Xarxa-Red de ciutats y pobles per la sostenibilitat**, permitieron a la DFG conocer en detalle su organización y funcionamiento, sus actividades, proyectos y estudios, así como **elaborar las primeras propuestas técnicas para la creación de una red similar entre los municipios de Gipuzkoa**. Estas propuestas suscitaron gran interés en Gobierno Vasco, de manera que en muy poco tiempo darían, por ampliación, la propuesta que posteriormente serviría de base para crear la red de municipios para toda la CAPV. En este marco de colaboración con los catalanes también se profundizó en materia de participación pública, compra verde y movilidad, entre otras disciplinas.

Tampoco cabe perder de vista la importante labor llevada a cabo en el marco de la **Cooperación Transfronteriza**, que venía a reforzar el marco interno foral de acción en materia de sostenibilidad de forma coherente con su actividad ordinaria. Así, fueron numerosas las actuaciones que se llevaron a cabo al objeto de impulsar el desarrollo sostenible en Iparralde a través del Consejo Consultivo de medio ambiente y desarrollo sostenible de la **Comunidad de Aglomeración de Bayonne-Anglet-Biarritz**, que dio como resultante muchas acciones destacando la labor desarrollada por la DGMA en el **Grupo de Trabajo de Calidad de Vida y Desarrollo Sostenible**¹ así como en cuanto al **Congreso Juvenil Transfronterizo de Medio Ambiente** que en 2004 reunió en FICOBA a estudiantes de ambos lados de la frontera bajo el interés común de la preservación del medio ambiente y la difusión de la cultura de la sostenibilidad.

Europa también avanzaba en el mismo sentido. La propia Unión Europea asumía que el logro de un desarrollo sostenible requería de profundos cambios estructurales y de nuevas modalidades de trabajo en todas las áreas de la vida económica, social y política. Siguiendo el mandato de las Naciones Unidas el Consejo de Gotemburgo (2001) había adoptado la primera **Estrategia de la UE para el Desarrollo Sostenible** con el horizonte 2020. En 2002 se celebraría la **Cumbre Mundial de Johannesburgo**, dando continuidad a Río '92.

¹ Uno de los rendimientos fue la realización y presentación por parte de la DGMA de la "Propuesta de diagnóstico territorial y análisis de sostenibilidad para una política de desarrollo sostenible de la Eurociudad Vasca Bayonne-San Sebastián" de cara a una valoración del modelo territorial planteado en el Libro Blanco de la Eurociudad Vasca.



A nivel autonómico, la Ley General 3/1998 de Protección del Medio Ambiente de la CAPV ya contemplaba la elaboración de un **Programa Marco Ambiental (2000-2012)** que estableciera las bases para la consecución de un desarrollo sostenible. En la misma línea se plasmó el **Compromiso por la Sostenibilidad del Lehendakari (2001)** -asumido también por la propia DFG- que en este sentido propiciaría la elaboración de la **“Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible (2002-2020)”**, en la que también participó activamente la DGMA foral. El objetivo propuesto en la Estrategia en relación a la AL21 se centraba en que para el año 2006 todos los municipios de más de 5.000 habitantes de la CAPV tuvieran el programa AL21 diseñado y aquellos otros que de más de 10.000 habitantes dispusieran de un **técnico de medio ambiente**. Para el apoyo a estos objetivos el Gobierno Vasco elaboró en 2000 una **Guía práctica para la implantación y desarrollo de la AL21 en los municipios de Euskadi** basada en los criterios metodológicos facilitados por ICLEI², poniéndose en marcha el **Programa de Promoción de las AL21 en los municipios vascos (2002-2003)**, cuya gestión pasó a ser asumida por la Sociedad Pública de Gestión Ambiental IHOBE, S.A. Este Programa proponía 4 fases de actuación para la promoción de la implantación de esta herramienta: fase informativa, fase formativa, fase de diseño de la AL21 (fase Udaltalde 21) y fase de desarrollo de la misma. Esta secuencia de actuación se desplegó al resto de la CAPV, dando lugar a la apertura de un periodo muy laborioso, caracterizado por la consecución del mayor número posible de adhesiones municipales a la AL21.

En este contexto, la DFG vino a formar parte de los programas europeos NETSUS y DURABLE, al tiempo que junto a Gobierno Vasco propiciaba la colaboración de la comarca de **Debabarrena** en el **Programa GAP**, que consistía en una campaña en hogares auspiciada por el PNUMA (Programa de medio ambiente de las Naciones Unidas UNEP) que se llevó a cabo en diferentes países con el objetivo de ayudar a cambiar comportamientos en consumo de materias primas y de contaminación.

2.2.

Udalsarea 21

A un tiempo y en la dinámica establecida por el citado Programa de Promoción de las AL21 en los municipios vascos, y a través del establecimiento el **20 de diciembre de 2002 de un convenio de colaboración** suscrito por **IHOBE, EUDEL, las Diputaciones Forales de Gipuzkoa y Alava, y 16 municipios (8 de ellos guipuzcoanos)**, surgiría **Udalsarea 21, la Red Vasca de Municipios hacia la Sostenibilidad** que, inicialmente, pretendía agrupar a aquellos municipios que habían superado ya la fase de diseño de su AL21. Esos **municipios pioneros** en la AL21 fueron: **Alonsotegi, Amurrio, Arrasate-Mondragón, Azkoitia, Azpeitia, Basauri, Donostia-San Sebastián, Erandio, Gordexola, Laudio, Legazpi, Oiartzun, Santurtzi, Tolosa, Vitoria-Gasteiz y Zarautz**.

El **objetivo general inicial** de Udalsarea 21, según queda expresado en el apartado octavo de la exposición de motivos, era la constitución de un **foro de coordinación** entre Administraciones para fomentar la sostenibilidad a nivel municipal a través de la concreción de un grupo de trabajo **que avanzara en la implantación de la AL21**. La financiación era asegurada en un 80% por el Gobierno Vasco a través de IHOBE y en un 20% por las dos Diputaciones Forales; EUDEL y los ayuntamientos miembros de la red realizaban una aportación complementaria a través de una cuota anual. El presupuesto para 2003 fue de 150.000€. Para el seguimiento de las actividades se constituyó un comité político y un comité técnico. La secretaría técnica fue asumida por IHOBE.

La Red consideraba entre sus objetivos estratégicos el servir de herramienta para la cooperación con otras redes nacionales e internacionales. Por ello Udalsarea 21 **se hizo miembro de ICLEI desde 2004**, participando con un nutrido número de representantes de entidades vascas en la **Conferencia de Aalborg+10**, ratificando y asumiendo por lo tanto, los compromisos contenidos en su Carta y pasando a formar parte de la Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles. Asimismo, en el año 2004 Udalsarea 21 firmaría un **convenio de colaboración con**

² ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives) es una organización internacional, no gubernamental, no lucrativa, que funciona como una asociación de gobiernos locales, fundada en 1990 en la sede de Naciones Unidas, en Nueva York, Estados Unidos. Es observadora oficial de las Convenciones sobre Cambio Climático, Diversidad Biológica y de Lucha contra la Desertificación.



la **Xarxa** para el fortalecimiento de la cooperación entre ambas redes y la asistencia mutua en los proyectos de AL21.

En 2005 se renovó el **convenio de colaboración para el desarrollo y potenciación de Udalsarea 21**, que fue suscrito en esta ocasión por el **Departamento de Ordenación de Territorio y Medio Ambiente de Gobierno Vasco, las tres Diputaciones Forales y EUDEL**. El objeto del convenio era, según su cláusula primera, **desarrollar la red Udalsarea 21 dentro de la organización y estructura de EUDEL**. A través de esta nueva composición en el juego de actores el citado Departamento del Gobierno Vasco adquiría titularmente el compromiso, manteniendo IHOBE la condición de Secretaría Técnica. Por otra parte, los ayuntamientos perdieron su condición de firmantes para pasar a la de beneficiarios del marco del convenio siempre que asegurasen el cumplimiento de un conjunto de premisas, incluido el abono de una cuota anual. La composición del comité de seguimiento político quedó establecida a través de un presidente y un número de electos designado por EUDEL. Asimismo se creó una comisión mixta compuesta por un representante político de cada una de las partes firmantes del convenio. La comisión técnica desaparecía como tal en el convenio. Los fines de Udalsarea 21 (cláusula tercera) reflejaban una mayor estructuración fruto de la madurez pero, aun entendiéndolos en el mero contexto de la implantación de la AL21, también adquirirían un nivel de ilusión y ambición algo ajeno a las funciones y estructuras de decisión y relación a las que se deben las entidades locales (diputaciones y ayuntamientos), fuesen o no miembros de esta red o de cualquier otra. El presupuesto para 2005 fue de 201.500€, con una aportación del 60% por parte de Gobierno Vasco, un 22,5% de las tres Diputaciones Forales y el resto por parte de EUDEL y las cuotas de los ayuntamientos. Asimismo, se incluía una cantidad complementaria para la contratación de recursos humanos para la coordinación a realizar por parte de EUDEL.

Posteriormente a la finalización de la vigencia del convenio de 2005 (31 de diciembre de 2009), la DFG dejó de ser formalmente miembro de Udalsarea 21 aunque se comporta de hecho como tal pues ha consolidado y venido manteniendo activamente su aportación –técnica y económica- a la implantación de la AL21, utilizando y reforzando los canales de colaboración y coordinación directos y regulares ya existentes en la administración, tanto con los ayuntamientos como con IHOBE y otros agentes.

2.3.

La AL21: origen y metodología utilizada en el marco de Udalsarea 21

Antes de continuar, y aunque el asunto de la metodología de AL21 será tratado ampliamente a lo largo del documento, es conveniente recordar qué es la AL21, cual es su origen y cuál es la metodología que se adoptó para su implantación en el marco de Udalsarea 21.

Las AL21 son procesos de planificación estratégica de un municipio (o comarca) que pretenden encaminar su desarrollo hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental y cuyos objetivos se definen mediante el acuerdo entre las autoridades municipales y la población local.

Su origen se encuentra en el **Programa 21 de las Naciones Unidas** (capítulo 28) aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de Río de Janeiro de 92, que establece que “para 1996, la mayoría de las autoridades locales de cada país deberían haber llevado a cabo un proceso de consultas con sus respectivas poblaciones y haber logrado un consenso sobre un *“Programa 21 local para la comunidad”*”.

Se trata, por tanto, de un plan de acción municipal, basado en el Programa 21, que ha sido pactado entre las autoridades locales y ciudadanos de un municipio para emprender el desarrollo sostenible del mismo.

Según la define ICLEI, **la AL21 es “un proceso participativo y multisectorial para alcanzar las metas de la Agenda 21 a nivel local a través de la preparación e implementación de un plan estratégico a largo plazo que dirija los asuntos locales prioritarios de desarrollo sostenible”**. El plan estratégico resultante es lo que se denomina **Plan de Acción Local (PAL)**.

A partir de este marco de definición, se han establecido varias metodologías de aplicación que ponen un mayor o menor énfasis en uno u otro de sus componentes: la planificación, la consecución de un desarrollo sostenible o la participación ciudadana y el acuerdo entre las autoridades locales y la población.



Las AL21 pueden ponerse en marcha por iniciativa de los ayuntamientos, de las administraciones públicas supramunicipales o a propuesta de los vecinos o agentes sociales de un municipio.

En nuestro entorno, los procesos de AL21 han arrancado, en general, por iniciativa de los ayuntamientos, pero han sido fuertemente impulsados por la DFG y el Gobierno Vasco a través de distintas herramientas financieras y técnicas, que han dado como resultado que prácticamente todos los municipios del Territorio Histórico hayan, por lo menos, iniciado su AL21 y la gran mayoría haya aprobado un plan de acción local; si bien, como veremos más adelante, buena parte de esos procesos se han estancado, diluido u olvidado.

Han sido estas instituciones supramunicipales las que han definido y/o divulgado, a través de la financiación de procesos de diseño y la publicación de guías, las metodologías concretas de diseño e implantación de las AL21 que se han aplicado en los municipios guipuzcoanos. Se trata de metodologías basadas en la **Guía europea para la planificación de las agendas 21 locales de ICLEI**. Es el caso de las publicaciones: **AGENDA21 LOCAL -Guía para la puesta en marcha de PLANES DE ACCIÓN LOCAL**, de la **Guía metodológica para la Evaluación y Programación anual de los planes de acción de AL21 en municipios del País Vasco**, y de la **Guía metodológica para la Revisión de planes de acción- AL21 en municipios de la CAPV**, editadas por IHOBE.

Como se muestra en el gráfico 1, se parte de un diagnóstico de la realidad municipal en sus componentes ambiental, social y económica y, a partir de dicho diagnóstico, se elabora un plan de acción local (PAL), contando con la participación de los ciudadanos y los distintos agentes afectados y/o con responsabilidades en la ejecución del plan.

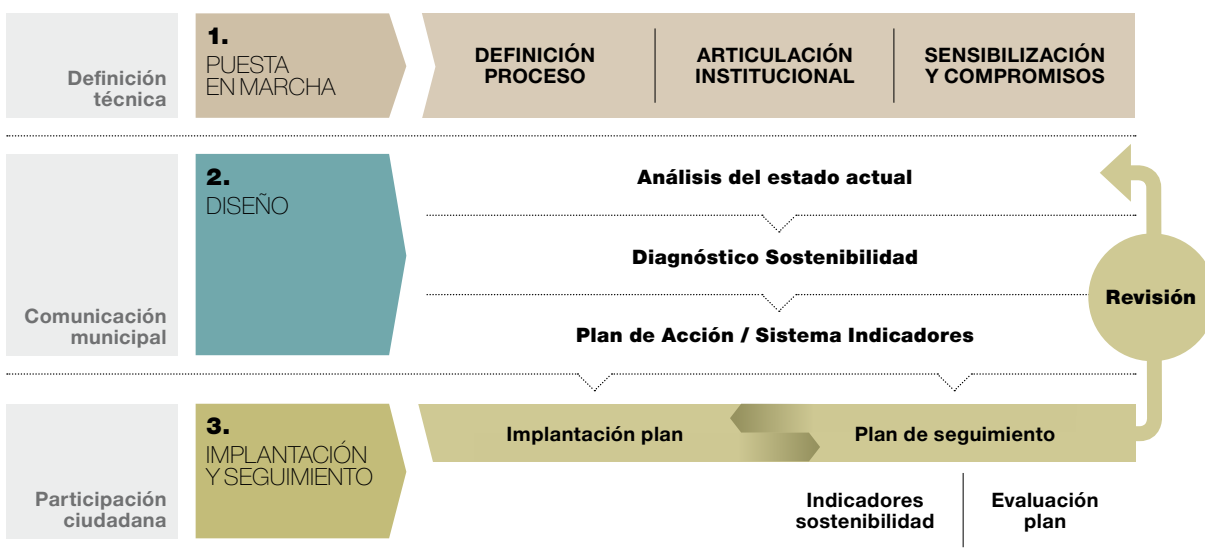
Una vez consensuado y aprobado, se ejecutan las acciones planificadas, en función del grado de prioridad de cada una de ellas, a la vez que se realiza el seguimiento, tanto de la ejecución del plan como de su efectividad en la consecución de los objetivos establecidos.

Una vez agotado el PAL, bien por la ejecución de la mayor parte de sus acciones, bien por pérdida de vigencia del mismo, se procede a su revisión y a la aprobación de uno nuevo.

Este es el esquema de implantación que ha sido fomentado y aplicado en la mayoría de los casos en Gipuzkoa y en la CAPV. Por otra parte, la ausencia en el citado Programa 21 de procedimientos concretos de desarrollo, permite la consecución de sus determinaciones a través de una gran variedad de procedimientos. Volveremos más adelante sobre las cuestiones metodológicas.

Gráfico 1/

Esquema del proceso de AL21, según guías metodológicas de IHOBE



2.4.

La fase Udaltalde y el Udaltalde Piloto Rural

La fase de diseño de AL21 puesta en marcha el año 2000 con el programa denominado **Udaltalde 21**, se fundamentaba en la colaboración grupal por parte de los municipios integrantes de cada Udaltalde. Una de las razones por la que se instauró este modelo de gestión del programa fue la necesidad de superar las serias limitaciones con las que se enfrentaban muchos ayuntamientos que, por su tamaño y recursos, no podían abordar la iniciativa en solitario, facilitándose a un tiempo la consecución de los objetivos cuantitativos establecidos por el Gobierno Vasco de cara al año 2006. De este modo, y al objeto de testar esta herramienta, se plantearon dos fases para la puesta en marcha de los Udaltaldes 21. En una primera fase en 2001, se planteó un **Udaltalde21 piloto** integrado por nueve municipios de los cuales cuatro eran gipuzcoanos (Laudio, Amurrio, Santurtzi, Erandio, Basauri, **Zarautz, Legazpi, Azkoitia y Azpeitia**) para testar los resultados y modularlos en función de la experiencia habida. En una segunda fase a partir de 2002, se

procedió a la firma de convenios con ayuntamientos **agrupados por comarcas y coordinados por las agencias de desarrollo comarcal (Agencias de Desarrollo Económico y Agencias de Desarrollo Rural) o por Mancomunidades**, en los que la DFG y el Gobierno Vasco a través de IHOBE, facilitaban apoyo técnico y recursos económicos, intercambiándose experiencias exitosas entre los diferentes Udaltaldes 21. El papel de las entidades comarcales en Gipuzkoa ha sido y es de gran valor en la coordinación y adecuado despliegue de muchas políticas desde el plano territorial hasta el municipal.

En Gipuzkoa, por orden cronológico, se constituyeron los siguientes Udaltaldes 21: **Debabarrena, Urola Garaia, Buruntzaldea, Goierri, Urola Kosta, Oarsoaldea, Debagoiena, Ernioaldea y finalmente, los Udaltaldes 21 Rurales (Piloto, San Lorenzo, Bozue y Uli) con municipios de Tolosaldea y Urola Erdia.**

Los Udaltaldes 21 Rurales

Uno de los referentes destacados en relación a la sostenibilidad rural es sin duda la **Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural celebrada en Cork** en el año 1996, en sintonía con las prescripciones contenidas en el programa 21. En ella se hace especial hincapié en los modelos participativos ascendentes (de abajo a arriba) de la ciudadanía en la composición de un modelo de desarrollo sostenible para su futuro. También se incide

Tabla 1/

Metodología de Udaltalde 21

(Fuente: Itziar Eizaguirre a partir de Departamento de Agricultura y Medio Ambiente - DFG)

Fase	Periodo	Actuaciones
Fase pre-operacional	3 meses	Motivación Formación técnica Firma del convenio para la creación del Udaltalde 21
Fase de diseño	Puesta en marcha de mecanismos municipales	2 meses Firma de la Carta de Aalborg Firma del Compromiso por la Sostenibilidad del País Vasco. Creación de la Comisión de Sostenibilidad Municipal.
	Diagnósticos ambientales municipales	7 meses Se realiza el trabajo técnico y de campo para elaborar el diagnóstico. Se incorpora la participación ciudadana a través de foros, encuestas, etc.
	Formulación y priorización de objetivos	2 meses Se establecen unas líneas estratégicas. Se establecen una serie de indicadores asociados a dichas líneas estratégicas.
	Planificación	3 meses Se concretan los objetivos en acciones. Se aprueba el Plan de Acción.
Fase de implantación y seguimiento	Del mes 18 en adelante	Se extingue el <i>Udaltalde 21</i> y el municipio puede optar a formar parte de la Red <i>Udalsarea 21</i> .



en una política de desarrollo multidisciplinar que considere el desarrollo de la agricultura, la diversificación económica, la gestión de los recursos naturales, la mejora de las funciones medioambientales, el fomento de la cultura, tradiciones e identidad propias. En conclusión, apela a la preservación y mejora de la calidad del medio ambiente rural y a que este objetivo sea integrado en todas las políticas comunitarias relacionadas con el desarrollo rural.

Todos los aspectos referidos respondían perfectamente a las necesidades que la DGMA detectaba en su relación directa con los agentes locales del territorio, cuya idiosincrasia responde en gran medida a la realidad rural. De hecho, la población guipuzcoana en general, pertenezca o no a la economía rural, responde de manera más colaborativa y abierta a los modelos participativos ascendentes. Este hecho tiene que ver muy probablemente con la perspectiva que de los problemas comunitarios predomina dada su distribución poblacional en núcleos de pequeño y mediano tamaño, relativamente aislados y en los que el sentido de la pertenencia al territorio y necesidad de tomar parte en las decisiones colectivas sigue bien presente. No prestar atención a esta idiosincrasia local puede suponer la diferencia entre el buen desarrollo o el completo bloqueo de iniciativas de cualquier naturaleza. Hay un “espíritu rural” que supera al medio rural, propiamente dicho. Por eso la participación de calidad en Gipuzkoa es imprescindible.

Volviendo a los udaltalde 21, este aspecto no podía quedar sin respuesta y se observaba que las necesidades de los municipios rurales no coincidían con los planteamientos contenidos en la metodología al uso de la AL21, más adecuada para el entorno urbano. Como señala Florido (2005): “no es casualidad que la llamada Carta de Aalborg (1994) comience manifestando: *Nosotras, ciudades europeas, signatarias de la presente Carta, declaramos que...*, y que plantee las estrategias de sostenibilidad sobre la base exclusiva de la gestión local que las comunidades urbanas puedan llevar a cabo”. Si bien posteriormente, muchos otros documentos y conferencias vendrían a subsanar esta carencia.

En la CAPV el 81% de la población se concentra en unas 40 ciudades, mientras que el resto de habitantes lo hace en 211 pueblos. Pero estos datos no han de llevarnos a engaño, ya que la importancia estratégica que implica el medio rural es de primer orden. En primer lugar, debido a la superficie de territorio que implica; también por ser altamente valorado por la sociedad como componente de identidad, reservorio de tradición y riqueza natural y finalmente, por estar estrechamente ligado al futuro del sector agrícola, ganadero y forestal.

En otro orden de cosas, existen varias razones de peso que justificaban el desarrollo de una metodología propia adaptada al especial contexto y circunstancias del medio rural. Entre ellas, cabría destacar la escasez de medios disponibles en comparación a las ciudades de mayor tamaño. Normalmente, en los municipios rurales suele haber un/a Secretario/a de ayuntamiento como trabajador/a permanente, mientras que el resto de servicios se suelen contratar a agentes externos. La corporación municipal habitualmente trabaja fuera del ayuntamiento lo cual supone una dificultad añadida a la hora de poner en marcha cualquier proyecto. Los habitantes del medio rural habitualmente desempeñan labores relacionadas con el caserío mixto; es decir, trabajan dentro y fuera del mismo y estos ritmos dificultan el hecho de desarrollar procesos participativos al uso, unido ello a la dispersión de las viviendas. De otro lado, la percepción sobre la problemática ambiental suele ser relativamente baja, mientras que las cuestiones sociales y económicas cobran mayor interés. En relación al lenguaje a utilizar de cara a la comunicación, si bien la mayoría se desenvuelve en euskera (*euskalki* local, no *batua*), con lo que este aspecto adquiere especial relevancia de cara a lograr complicidades y vincular a la gente a los procesos. Como ejemplo de ello, en algunos municipios la AL21 era más conocida como “*herri plana*” y se presentaba como **aquella planificación del pueblo que trataba los aspectos del presente sin comprometer a las generaciones futuras.**

Por estos y otros motivos, la DGMA comenzó a trabajar en una metodología inicial más adaptada a la realidad rural y a las demandas que allí se planteaban para en un segundo momento contrastarla con MENDIKOI y posteriormente ponerla en marcha como iniciativa piloto con la colaboración de TOLOMENDI e IHOBE.

De este modo, se constituyó el denominado **Udaltalde 21 Piloto Rural** (2005) compuesto por los municipios de **Alkiza, Albiztur, Bidegoian y Larraul** y que buscaba respuestas aplicadas a las características propias de un entorno bien diferente al urbano. Los objetivos del Udaltalde 21 Piloto rural se centraban en:

- a) aplicar un modelo de gestión sostenible mediante una metodología adaptada a sus necesidades,
- b) desarrollar una metodología propia, que se ajustara en cada fase a las necesidades de este medio, evaluando los resultados,
- c) redactar una guía técnica que recogiera los principales aspectos y las claves de los procesos a desarrollar por otros municipios rurales que quisieran iniciar la misma andadura, y
- d) establecer la coordinación y vinculación entre los planes de acción rurales y aquellas otras planificaciones y programas supramunicipales, sobre todo pensando



en el Plan de Desarrollo Rural y el Plan de Promoción Turística.

En cuanto a las características metodológicas aplicadas al caso rural y sus principales diferencias con la metodología seguida por una AL21 urbana, destacaremos las siguientes:

Si bien en la metodología al uso se diferencia claramente entre la fase de motivación, la fase de diagnóstico y el plan de acción, diríamos que en la agenda rural estas fases se superponen, por ello las reuniones con los agentes servirán para obtener e intercambiar información de cara a las tres. En especial la motivación y la elaboración del diagnóstico van estrechamente unidas. De otro lado, los procesos se desarrollan mayoritariamente en euskera, incorporando de forma natural a aquellas personas -en menor número- que se expresan en castellano. Otra característica reside en la dedicación exclusiva e intensiva de un técnico de referencia que permanece un día entero a la semana en cada municipio estrechando relaciones con los principales agentes y promoviendo su complicidad e implicación. Este aspecto resultó ser la clave en el ámbito rural y por ello la DGMA consideró estratégico reforzar el proceso financiando al 100% su contratación, la cual se llevó a cabo a través de un convenio de colaboración entre la DGMA y TOLOMENDI.

De cara a fomentar la **motivación**, los mensajes definidos fueron sin duda claros y concisos, haciendo especial hincapié en los aspectos sociales y económicos, que son los que suscitan mayor interés; probablemente porque en el medio rural los valores naturales están mucho más próximos y se perciben con mayor presencia y, sin embargo, existen carencias en recursos sociales y económicos respecto de las dotaciones existentes en otras áreas más pobladas y más urbanas. Por esta razón, hasta lograr transmitir correctamente cuáles eran los objetivos del proceso, sus principios y las implicaciones de la AL21 de forma correcta, no se procedería a la firma de la Carta de Aalborg. En lo que a la vinculación de la ciudadanía al proceso se refiere, para hacer efectiva su participación se optó por implicar a los agentes clave del municipio más que realizar reuniones abiertas, al haber comprobado previamente que no daban el resultado esperado. En cuanto a la motivación de los responsables políticos, se trabajó en el intercambio de experiencias con otros lugares que ya habían iniciado el proceso para que contrastaran opiniones *in situ*.

En relación al **diagnóstico**, se optó por recabar toda la información existente en cada municipio a fin de saber qué había en cada lugar y para ello se implicó desde el comienzo del proceso a los responsables políticos y técnicos al objeto de tener una fotografía

rápida y operativa. Los elementos establecidos para el diagnóstico se adaptaron a la realidad rural y a las necesidades y demandas expresadas por sus ciudadanos y responsables técnicos y políticos. En relación a la ciudadanía, inicialmente se realizaron una serie de entrevistas personales a través de las cuales se elaboró un borrador de diagnóstico que enriquecido con las aportaciones municipales se contrastaría más tarde en reuniones abiertas. Ya se ha mencionado que la fase de motivación y diagnóstico se ha realizado paralelamente y que la relación directa que el técnico contratado ha mantenido con la ciudadanía mediante su participación e implicación en diversos eventos ha resultado crucial para obtener información de primera mano y lograr la credibilidad del proceso. A partir de los datos recabados en el diagnóstico, se eligieron de 6 a 8 temas dependiendo del municipio, de cara a ser más operativos en las reuniones ciudadanas. De este modo se trabajaron de 2 a 3 temas por grupos y dicho trabajo dio lugar a los respectivos planes de acción. En cualquier caso, si bien la AL21 ha servido para realizar una planificación antes inexistente en muchos de estos municipios y para incorporar la participación ciudadana a la gestión municipal, la falta de medios ha seguido siendo el mayor obstáculo a la hora de poner en marcha de forma efectiva los planes de acción elaborados.

Todo el conocimiento extraído de esta experiencia fue condensado en el documento **Metodología para la implantación de la AL21 en pequeñas poblaciones de la zona rural (mayo 2006)**, resultado de la labor desarrollada por parte de la citada técnica contratada a través de TOLOMENDI y por parte de la consultora de apoyo. A pesar del interés de la DGMA, esta metodología no pudo ser finalmente publicada.

A partir del Udaltalde Piloto Rural, siguiendo la misma metodología de trabajo, se constituyen durante **2006** los Udaltaldes **21 San Lorenzo, Uli y Bozue**, de forma que se completa toda la comarca de Tolosaldea. En estos Udaltaldes hubo bastantes problemas para avanzar con la AL21, sobre todo por problemas relacionados con la ilegalización de plataformas políticas que representaban a la mayoría social de muchos de estos municipios. Tras las elecciones municipales de 2007 se recondujeron algunos de estos procesos.

La falta de recursos económicos y humanos fueron las principales dificultades identificadas durante el diseño de las AL21 en los municipios de Tolosaldea. Hay que tener en cuenta que de los 28 municipios que componen la comarca, 24 de ellos tienen menos de 2.500 habitantes. Se añadía el hecho de que muchas de las actuaciones de los PAL se venían repitiendo constantemente en muchos de ellos y venían requiriendo soluciones compartidas. En repetidas ocasiones, en



las reuniones periódicas celebradas entre la DGMA y otras entidades que participaron activamente en el impulso de la AL21 en Tolosaldea, se puso de manifiesto que sería preciso articular una estructura que, comarcalmente, garantizara unos apoyos mínimos para la continuidad de estos procesos, asegurando la gestión de los PAL de manera coordinada entre todos los municipios, especialmente entre los más pequeños. Fue así como la DGMA decidió apoyar económicamente la creación de **Tolosaldeko Garapen Iraunkorrenko Udal Zerbitzuak (TGIUZ)**, la oficina de **AL21 de Tolosaldea**, en colaboración con **TOLOMENDI Y TOLOSALDEA GARATZEN**, que en la actualidad ya desarrolla su labor de manera integrada en la agencia de desarrollo comarcal, sin financiación foral y sustentada por los propios municipios. La AL21, como veremos en el capítulo 3, ha puesto de relieve numerosas carencias de la administración local. La DFG ha venido prestando su apoyo en el refuerzo de las estructuras que favorecen la autonomía municipal-comarcal en el desarrollo de las materias que le competen.

2.5.

La creación del Observatorio de la Sostenibilidad de Gipuzkoa: la consolidación del programa de apoyo a la AL21 y los primeros intentos de planificación de la acción foral en clave de sostenibilidad

A nivel interno y de organización de la propia institución foral, esta primera etapa se caracterizó por diversos hitos. El primero de ellos consistió en **la creación en 2005 de la Sección de Sostenibilidad** en la DGMA. Esto supuso la concreción y consolidación administrativa de un programa presupuestario específicos, así como el despliegue de las primeras herramientas que componen desde entonces el **Programa de Sostenibilidad**. Las funciones actuales de la Sección respecto de este programa son las referidas en el capítulo 1. Pero hagamos un ejercicio retrospectivo:

En 2005 se abordó el diseño de una primera **Estrategia de la DGMA para el apoyo a la implantación de los procesos de AL21**, que utilizaba una triple perspectiva para la organización de la acción foral de impulso de la sostenibilidad: (1) sobre el territorio, (2) sobre su organización y, (3) sobre lo municipal/local. El conjunto de la acción fue dado a conocer a través de la marca **Observatorio de la Sostenibilidad de Gipuzkoa**, hoy en día reformulado como **Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa**.

Los objetivos estratégicos eran entonces:

1. Desarrollar incentivos políticos y económicos, así como la asistencia técnica a la implantación efectiva de las AL21.
2. Impulsar la evaluación periódica y participada de los procesos de AL21 en Gipuzkoa.
3. Fomentar la integración de las AL21 y los criterios de sostenibilidad en las políticas y programas de la Diputación Foral.



4. Promover la comunicación y sensibilización entre las diferentes administraciones guipuzcoanas con el conjunto de la sociedad.

Las líneas de actuación que daban respuesta a dichos objetivos eran, resumidamente, las que aparecen en la tabla 2.

En lo que respecta al nivel de actuación organizacional se desarrolló el **primer programa de integración de la sostenibilidad ambiental en la DFG**, más conocido como **BULEGO BERDEA**, compuesto por varias planificaciones: el Plan Bulego Berdea, propiamente dicho (promoción compra verde

en productos y servicios), el Plan de Acción Ambiental (Ekoscan y otros sistemas de gestión ambiental), un Plan de Gestión Energética, un Plan de Gestión de la Movilidad y un Plan de Formación Interna. Estos planes han ido siendo asumidos, progresivamente, por otros programas forales, incluso adquiriendo una dimensión que supera la meramente ambiental, cual es el caso de la energía y la movilidad ciclista/bicicleta.


Pero dados los objetivos de este documento, corresponde profundizar en lo que se vino a realizar en los otros dos niveles. Lo haremos en los siguientes apartados.



OBSERVATORIO
DE LA SOSTENIBILIDAD DE
GIPUZKOA

Tabla 2/

Líneas de actuación - Observatorio de la Sostenibilidad de Gipuzkoa

Categoría de actuación				
	Planificación / Estrategia	Acción / Desarrollo	Medida / Monitorización	Comunicación / Sensibilización
Nivel Territorio	Plan de sostenibilidad para la acción de gobierno de la DFG (PSAG)	Acciones derivadas PSAG: Impulso de una gestión estratégica de la acción foral para un desarrollo sostenible (proceso continuo, corto, medio y largo plazo). Políticas activas de sostenibilidad aplicada (DGMA / otros Dptos.): - Energía - Movilidad ciclista	Huella Ecológica Sistema de Indicadores de Sostenibilidad de Gipuzkoa	Divulgación general en sostenibilidad Jornadas temáticas Publicaciones temáticas
Nivel Organización	Programa Bulego Berdea 	Plan de acción ambiental (Ekoscan) Plan gestión energética Plan compra verde Plan gestión de la movilidad	Indicadores de seguimiento	Boletín electrónico Bulego Berdea Plan de formación y sensibilización de los trabajadores
Nivel Municipio	Programa foral de apoyo a la sostenibilidad local	Financiación acción local para la sostenibilidad (PAL). Apoyo finalización fase Udaltalde y a la consolidación de estructuras locales/comarcales de gestión PAL. Interlocución coherencia local/foral en sostenibilidad. Otras acciones (US21, apoyo áreas temáticas).	Impulso de la Excelencia AL21 en Gipuzkoa: Programa de soporte a la evaluación de la implantación de los PAL.	Jornada anual de apoyo a la sostenibilidad local. Reconocimiento de la excelencia en sostenibilidad local. Publicaciones Comunicaciones Web



2.6.

El Programa Foral de Apoyo a la Sostenibilidad Local

Desplegando un poco más lo que se indica en la tabla anterior, a principios de 2006 las acciones principales de este programa eran:

1. Apoyo a la finalización de la fase Udaltalde y a la consolidación de estructuras locales/comarcales de gestión PAL: Convenios de colaboración.
2. Impulso de la Excelencia AL21 en Gipuzkoa: Programa de soporte a la evaluación de la implantación de los PAL. Incorporación regular de contenidos a la base de datos MUGI21.
3. Apoyo financiero a acción local para la sostenibilidad (PAL): Líneas de subvenciones y convenios de colaboración.
4. Asistencia técnica directa y apoyo en áreas temáticas/sectoriales.
5. Interlocución para la coherencia local/foral en sostenibilidad.
6. Jornada anual de apoyo a la sostenibilidad local. Reconocimiento de la excelencia en sostenibilidad local
7. Otras acciones de comunicación y sensibilización: Publicaciones, comunicaciones en congresos y foros, web.
8. Colaboración a través del marco de Udalsarea21.
9. Participación en otras redes: Red de Observatorios de Sostenibilidad de España.

En aquel momento, la DGMA estaba ya mucho más preocupada por el nivel de calidad en los procesos que por la cantidad. Comenzamos a hablar de “**excelencia**” y ratificamos la necesidad estratégica de atender las realidades diversas que se manifestaban en la práctica a nivel de terreno, propias de Gipuzkoa. Insistíamos en la necesidad de “particularizar” y de adaptar las herramientas a nuestra realidad teniendo mucho cuidado de no perder de vista unos criterios estructurales básicos, pero sin miedo a innovar o a salirse de ningún guión establecido. Fue el caso de la creación de la ya mencionada AL21 Rural o, también, del **programa de soporte a la evaluación de**

la implantación de los PAL, servicio de apoyo que fue ideado e iniciado por la DGMA en **2005**, y cuya metodología se ha ido desplegando y perfeccionando a lo largo de los años, campaña a campaña, contando para ello con la inestimable colaboración de consultoras especializadas y muy implicadas también en el reto de la calidad de los procesos. En ese momento comenzó a utilizarse con intensidad la aplicación informática de seguimiento MUGI21, desarrollada por IHOBE en el marco de Udalsarea 21. A continuación dejaremos constancia retrospectiva de este servicio, de la línea de subvenciones y de algunas otras acciones destacables.

El servicio de asistencia en la evaluación y programación de AL21

El Servicio de asistencia en la evaluación y programación de los planes de acción de la AL21 ha constituido, a lo largo de 10 años, uno de los principales programas de apoyo de la DFG a los ayuntamientos en la gestión e implantación de las AL21.

Mediante este servicio, iniciado el año 2005, se ha venido prestando asistencia técnica externa a los ayuntamientos y entidades comarcales con AL21, en la evaluación del grado de ejecución de sus planes de acción, aplicando para ello una metodología estandarizada y comparable. La participación tiene carácter voluntario y tiene por objeto dotar a las entidades locales de una herramienta que permite optimizar la gestión e implantación de sus planes de sostenibilidad local.

La metodología de evaluación se basa en la recopilación del conjunto de proyectos y actuaciones desarrollados por cada ayuntamiento en la ejecución de su AL21 y en el análisis de en qué medida dan respuesta a las acciones planificadas en el PAL y requiere, por tanto, de la participación de todas las áreas o departamentos municipales con responsabilidades en la ejecución de acciones de la AL21.

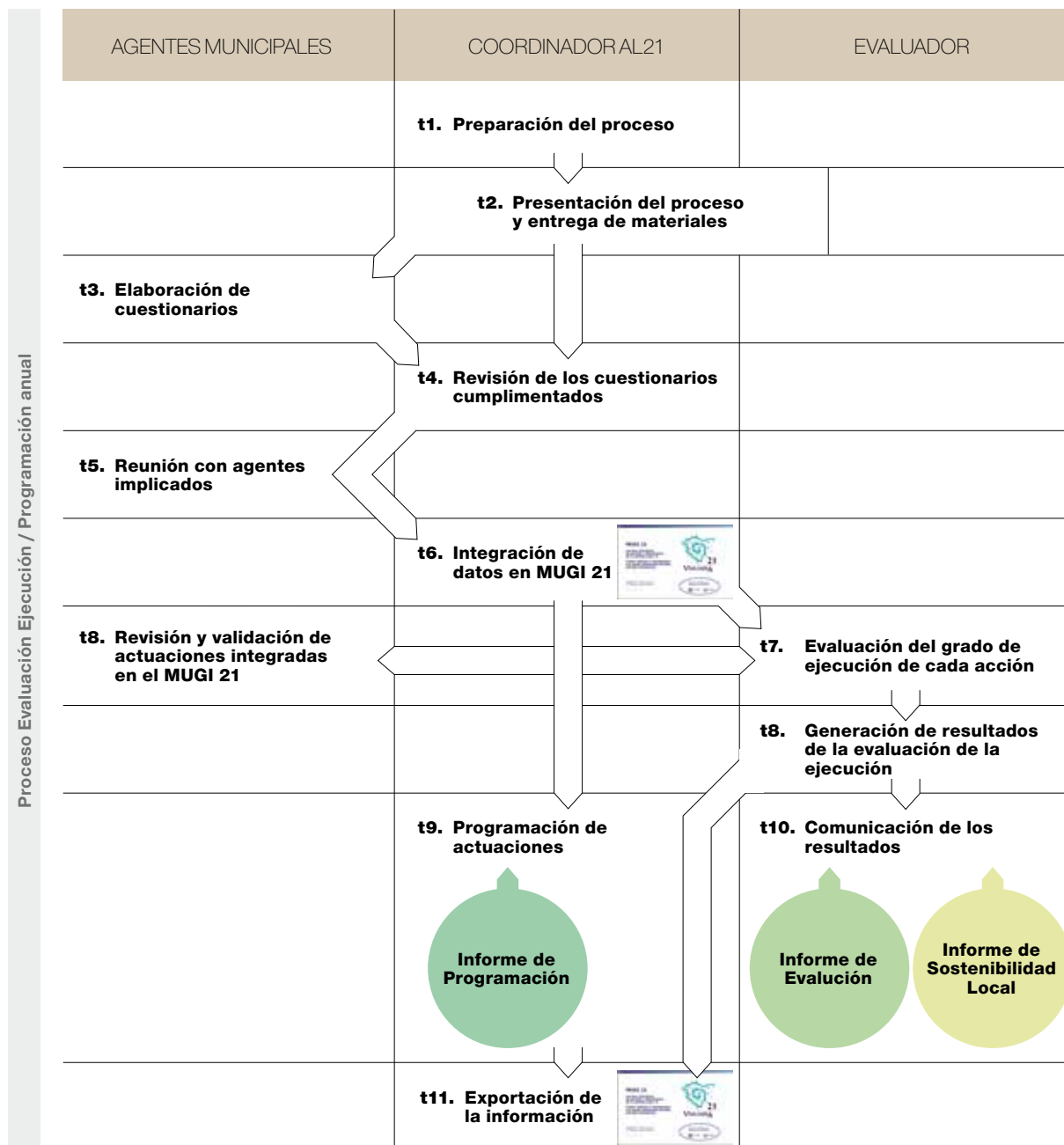
La asistencia externa contratada por la DFG asesora al coordinador municipal de AL21 a lo largo del todo el proceso, garantiza que la evaluación se realice conforme a la metodología de referencia y evalúa el estado de cada una de las acciones que componen el Plan de Acción municipal, para garantizar la objetividad de los resultados. La evaluación se realiza con ayuda de la herramienta informática MUGI21 que pueden instalar los ayuntamientos adscritos a la Red Udalsarea 21, y que gestiona IHOBE, como secretaria técnica de dicha Red.



Gráfico 2/

Metodología de evaluación de AL21

(Fuente: *Guía metodológica para la Evaluación y Programación anual de los Planes de Acción de AL21 en municipios del País Vasco. Ihobe, 2006*)



El análisis de los datos obtenidos a través de la evaluación permite comprobar, año tras año, la evolución en la implantación del plan, tanto en su conjunto como por áreas, departamentos o ámbitos temáticos, con lo que se obtiene una gran cantidad de información

que puede contribuir tanto a mejorar la gestión e implantación del plan, como a generar recursos de comunicación con los que informar a la ciudadanía sobre la actuación municipal, contribuyendo de este modo a la rendición de cuentas.



Asimismo, el servicio ha venido prestando asistencia en la programación de actuaciones, es decir, en la identificación de proyectos y trabajos concretos a desarrollar para la ejecución del PAL, si bien, tal y como se verá más adelante, la efectividad del servicio en el impulso de este componente de la gestión anual del Plan no ha sido, por ahora, tan efectivo como en el caso de la evaluación.

A lo largo de estos años, el programa de asistencia inicial ha ido creciendo tanto en participantes como en la complejidad de los análisis realizados y se ha constituido en un servicio de carácter permanente, al mismo tiempo que ha ido incorporando nuevos elementos y análisis, con objeto de ampliar el conocimiento de los procesos de sostenibilidad local y optimizar la implantación de los planes de acción municipales y comarcales.

La primera campaña de evaluaciones se realizó en 2005 con los nueve municipios guipuzcoanos pioneros en la AL21: **Azpeitia, Azkoitia, Arrasate-Mondragón, Donostia-San Sebastián, Legazpi, Tolosa, Zarautz, Oiartzun y Urretxu**. Conforme culminaban el proceso de diseño de sus propias AL21, muchos otros ayuntamientos se fueron sumando progresivamente al servicio, de modo que en 2011, año en el que se logró la máxima participación, se prestó asistencia en la evaluación a un total de 42 municipios.

Hoy en día, el servicio de evaluación se encuentra plenamente consolidado y un número notable de ayuntamientos demanda anualmente la prestación del servicio de asistencia en la evaluación. En total, hasta 2015, 55 municipios han evaluado al menos una vez su plan de acción de AL21 y se ha dado asistencia a un total de 283 evaluaciones. De todos ellos, 6 municipios y 1 comarca —**Azpeitia, Arrasate-Mondragón, Donostia-San Sebastián, Legazpi, Tolosa, Zarautz y Debabarrena**—, han evaluado anualmente su plan de acción de AL21 a lo largo de 9 o 10 años (gráfico 4).

Sin embargo, en 2011 se produce una inflexión en el progresivo aumento de ayuntamientos participantes y, a partir de ese año, desciende el número de evaluaciones efectuadas. Esta disminución se debe en parte a la finalización del periodo de vigencia de gran parte de los planes aprobados y al inicio del proceso de 1-2 años que dura su revisión, periodo en el que la mayor parte de los municipios decide no evaluar. Es de esperar, por tanto, que la mayor parte de los municipios que se encuentran en esa situación retomen la evaluación una vez finalizada la revisión y aprobado el nuevo plan. Sin embargo, hay que señalar que no todos los recesos en evaluación están motivados por dicha causa ya que parte de los ayuntamientos, en un tiempo tan activos en la gestión de su AL21, han ido abandonándola. Pero este es tema que se analizará mejor en el capítulo 3.

Gráfico 3/

Evolución del número de municipios participantes en el programa de evaluaciones
(Fuente: Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa - DFG. Informe de evaluaciones 2015)

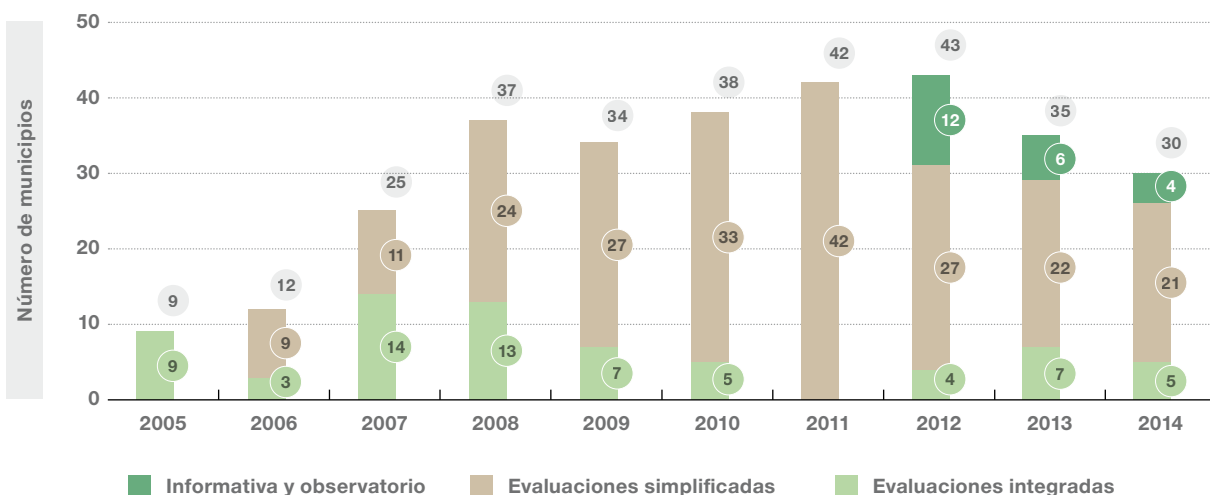
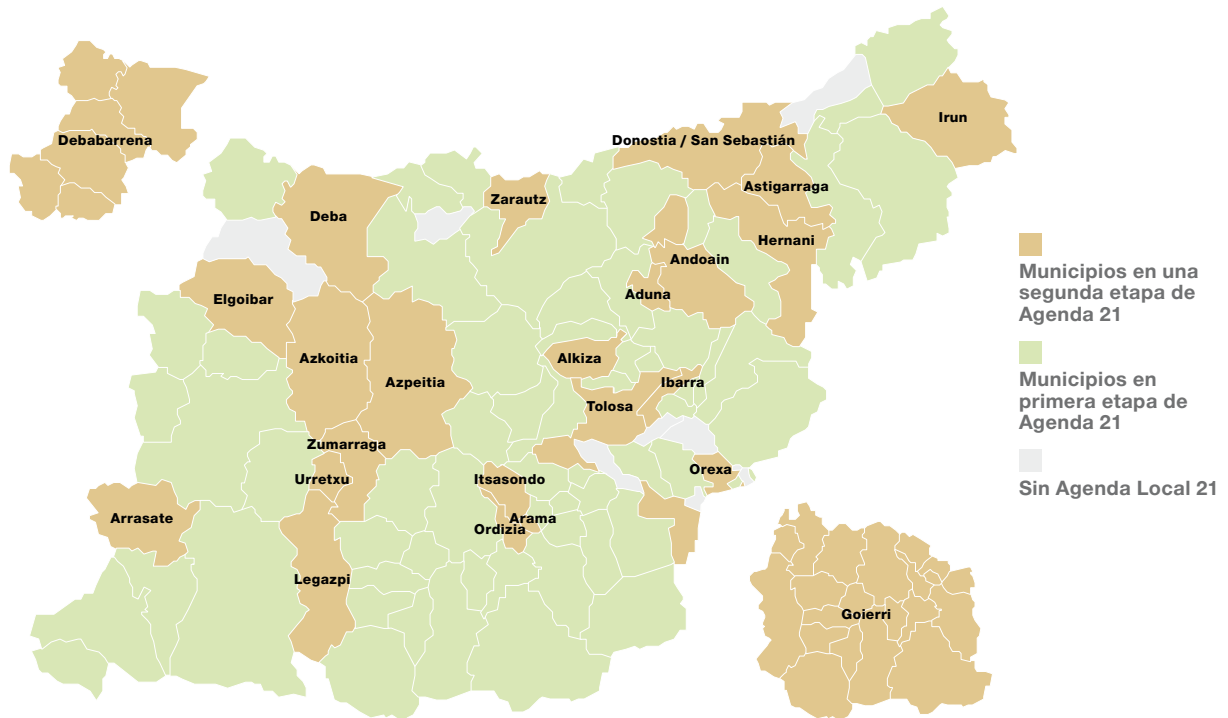


Gráfico 4/

Trayectoria en evaluación de AL21 de los municipios

(Fuente: Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa - DFG. Informe de evaluaciones 2015)



Tradicionalmente se ha venido prestando **dos tipos de asistencia a la evaluación**: la **integrada**, a los municipios que participan por primera vez y la asistencia **simplificada** a los que ya han evaluado anteriormente su plan. Con la disminución del número de ayuntamientos que se incorporan por primera vez a la evaluación, la asistencia integrada se ha adaptado para dirigirse hacia los municipios con un segundo plan.

Al finalizar la campaña anual de evaluación se publica un **informe general de resultados** en el que se analiza el conjunto de los municipios participantes en el servicio, lo que proporciona una visión global del grado de implantación de los planes de sostenibilidad local a nivel del territorio histórico.





Por tanto, la información recabada a través de la prestación de este servicio a los ayuntamientos permite a la DFG **disponer anualmente de datos sobre la salud y vigencia de parte de las AL21 en el territorio**, si bien hay que tener presente que la evaluación analiza aspectos muy concretos del sistema de gestión de la sostenibilidad local y que, por sí sola, no supone un diagnóstico de la calidad global de la AL21. Más específicamente, a través del programa **se evalúa el grado de cumplimiento de lo planificado a través de la AL21, pero no la calidad del propio proceso**, es decir, no evalúa en qué medida contribuye la AL21 a un desarrollo sostenible y participado del municipio o comarca.

Por otra parte, conviene ser conscientes de que un **diagnóstico centrado exclusivamente en los municipios que evalúan no refleja la situación del conjunto del territorio**, ya que los municipios participantes son los que realizan una gestión más activa de la AL21 y cuyos procesos gozan, en principio, de una mejor salud. **La situación en el conjunto de Gipuzkoa en cuanto a vigencia, gestión e implantación de la AL21, como veremos en el capítulo 3, es menos grata que la que se deriva del análisis de los datos de los municipios evaluados.**

La asistencia en la **programación** de actuaciones es el segundo componente del servicio pero, al contrario de la evaluación, la ejecución de la programación no ha llegado a consolidarse y rara vez se ha realizado de manera efectiva.

La programación consiste en la selección y definición de actuaciones que el ayuntamiento se propone realizar a lo largo de un año para ejecutar las acciones planificadas en el PAL. Una programación efectiva debe basarse en lo planificado en la AL21 (plazo y prioridad de las acciones), la información que deriva de la evaluación (¿Qué se encuentra pendiente?), y la coyuntura del momento (disponibilidad presupuestaria, oportunidades de financiación, prioridades políticas, requerimientos ciudadanos, etc.).

Así como la evaluación del grado de ejecución puede contribuir a la rendición de cuentas al ciudadano, la programación es una pieza clave para realizar una gestión orientada al cumplimiento de los objetivos definidos en la planificación estratégica del ayuntamiento. La programación puede constituir, asimismo, una herramienta de integración de la opinión ciudadana en la gestión municipal.

La asistencia anual a los ayuntamientos para evaluar el PAL ha incluido, desde sus inicios, la posibilidad de recopilar el conjunto de actuaciones previstas y su incorporación al módulo de programación del MUGI21,

de modo que se pudiera obtener, de haberse realizado correctamente, la programación de actuaciones para el siguiente ejercicio presupuestario, junto con el correspondiente presupuesto de ejecución de la AL21. Este modo de proceder no ha sido efectivo y en las escasas ocasiones en que se ha utilizado el módulo de programación del MUGI21, el ejercicio se ha limitado a la mera enumeración de actuaciones en marcha o que se preveía iniciar en el corto plazo. De este modo, lo que inicialmente era el servicio de asistencia a la evaluación y programación de los PAL se ha ido quedando en servicio de evaluación "a secas".

Una de las posibles causas que han impedido la asimilación y desarrollo de la herramienta de programación ha podido ser el calendario del servicio. En base a ese calendario, los resultados de evaluación se obtienen normalmente bien entrado el año, cuando ya se encuentra en vigor y avanzado el ejercicio presupuestario al que se refiere la programación.

Para ser efectiva, la programación debe quedar plasmada en el presupuesto municipal. Si bien puede haber actuaciones que por asignarse al gasto corriente o por otras razones, no requieran una consignación presupuestaria específica, la mayor parte de las actuaciones (desde encargar un estudio a cambiar unas farolas) deben estar previstas en el presupuesto.

Los trabajos de evaluación y programación suelen desarrollarse entre noviembre y marzo y los ayuntamientos no disponen de los datos de evaluación, al menos, hasta febrero, cuando el presupuesto ya se encuentra aprobado y resulta francamente problemático incorporar proyectos o actuaciones no previstas en los mismos.

Para tratar de solventar dicho obstáculo, durante el año 2013 se procedió a realizar una experiencia piloto para intentar vincular la programación de actuaciones de la AL21 con la elaboración de los presupuestos municipales. Con ese fin, en lugar de programar el año en curso como se venía realizando hasta ahora, se pasó a programar el siguiente, conforme a un ciclo anual basado en el gráfico 5.

En la campaña de 2014 se ha vuelto a repetir la experiencia y la intención del Servicio es la de valorar los resultados y en función de los mismos, consolidar o revisar la prestación de este componente.

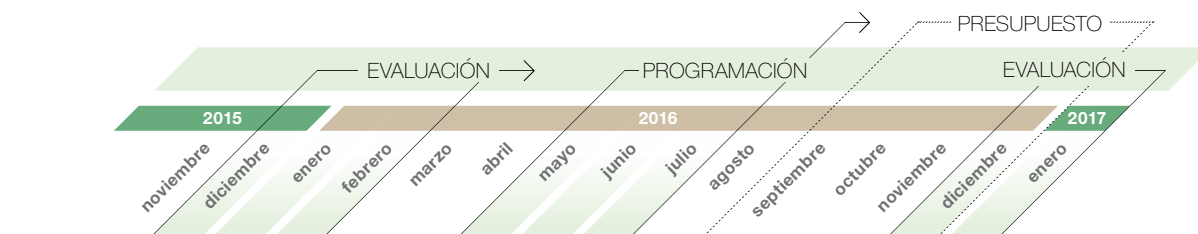
De todos modos, parece demostrarse que evaluar lo realizado es una práctica más asimilable y más "tranquila", aun teniendo en cuenta las exigencias retrospectivas que esta tarea implica para los responsables de la ejecución de las acciones y los propios técnicos de AL21, cuando ya se encuentran inmersos



Gráfico 5/

Adaptación de la metodología de la AL21 a los ciclos habituales de programación presupuestaria de los ayuntamientos

(Fuente: Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa - DFG)



en el momento presente, posterior al periodo que se evalúa. Pero tratar de influir en aquello que se va a acometer, incluso aunque esté recogido en el propio PAL –o precisamente por ello- es un ejercicio que pone a prueba a cualquier equipo municipal en el delicado, vertiginoso y relativamente coherente proceso que supone la elaboración presupuestaria. A esto se añade que numerosas actuaciones dependen de la obtención de financiación con arreglo a subvenciones de difícil previsibilidad.

Finalmente y de manera complementaria, la evaluación del grado de ejecución del PAL requiere recopilar información sobre gran parte de la actuación municipal, por lo que en varias ocasiones se ha tenido la oportunidad de recoger datos sobre la acción local en alguna materia o para realizar análisis específicos sobre algún aspecto sectorial. A lo largo de los últimos años, se ha aprovechado para completar la evaluación y la programación con los siguientes **estudios y análisis** complementarios:

- Análisis de la **participación vinculada a la AL21**. Anualmente, junto con la evaluación, se ha venido realizando un pequeño análisis de las estructuras de participación vinculadas a la AL21 en cada ayuntamiento, tanto en la estructura interna como en participación ciudadana. A partir de la campaña de 2013, coincidiendo con la diversificación de procesos municipales de participación habida en los últimos años, dicho análisis ha sido ampliado y profundizado para incorporar el conjunto de estructuras de participación que sin provenir directamente de la AL21 contribuyen a la participación de las políticas incluidas en la misma.
- Actuación municipal en materia de **energía**. Durante las campañas de evaluación de los años 2011 y 2012, coincidiendo con la redacción del plan foral de energía, se aprovechó la evaluación

para recopilar información sobre las actuaciones locales en materia de energía, las dificultades en la ejecución de este tipo de proyectos, así como sobre las acciones de energía recogidas en los planes de acción de los municipios evaluados.

- Finalmente, fue realizado un análisis específico sobre la integración de la **perspectiva de género** en las AL21 de los municipios evaluados. En concreto se analizó la incorporación de acciones para promover la igualdad de género en los planes de acción, el nivel de ejecución de las acciones planificadas, la perspectiva de género en la participación ciudadana y la consideración no sexista del lenguaje en la redacción de los PAL.

Se puede afirmar sin lugar a dudas que el **servicio de asistencia a evaluaciones y programación de AL21 constituye un pilar estructural en el mantenimiento de la vigencia de esta herramienta**, a muchos niveles. Sin embargo, y como veremos en el capítulo 3, se han puesto de relieve un conjunto de problemas cuya solución requiere de la puesta en marcha de acciones de otra naturaleza.

Las subvenciones a las AL21 (2006-2014)

Desde el año 2006 hasta hoy, con la excepción del año 2009, se ha venido realizando una convocatoria anual de subvenciones para la ejecución de actuaciones contenidas en los planes de acción de la AL21 de los municipios.

El objeto de estas ayudas es el de contribuir a la materialización de las acciones contenidas en los PAL a través de la financiación de los proyectos de inversión recogidos en la AL21, que, por su alto coste, no



pueden ser asumidas en su totalidad por las entidades locales. Dentro del conjunto de acciones contenidas en los planes de acción local, se financian preferentemente proyectos vinculados a los ámbitos temáticos considerados prioritarios, si bien dejando abierta la posibilidad de financiar otro tipo de proyectos de calidad que contribuyan a la sostenibilidad municipal. Asimismo, habida cuenta de la pérdida de vigencia y operatividad de los planes de acción local en los últimos años en gran parte de los municipios, se ha incluido la posibilidad de destinar parte de dichas ayudas a la elaboración y revisión de los planes de acción de la AL21. Por otra parte, al haber adquirido entidad propia determinadas políticas sectoriales con acciones inversoras muy exigentes o numerosas (residuos urbanos, movilidad, energía,...) se ha procurado desgajar líneas de ayudas específicas para estas materias, descargando así el decreto de ayudas de AL21, que tiene un carácter más general y que acoge aquellas otras acciones que dentro del catálogo de ayudas foral se encuentran menos atendidas. Es por ello también que el montante global del decreto ha ido descendiendo a medida que se han desgajado temas apoyados a través de otras líneas de ayudas (por ejemplo, la energía).

En total, **entre los años 2006 y 2014, se han adjudicado** a través de la línea específica de AL21 **5,2 millones de euros para el desarrollo de actuaciones incluidas en las AL21.**

Los ámbitos temáticos prioritarios de las ayudas han ido cambiando a lo largo de los años, contribuyendo de este modo a alinear la ejecución de proyectos por parte de los ayuntamientos con los ámbitos de actuación más propios del Servicio de Medio Ambiente, velando por la no invasión competencial hacia ningún

departamento foral pero, a la par, buscando la compli- cidad con otras áreas (calidad del agua, saneamiento, medio natural,...). En general, se ha procurado también mantener una visión global de las ayudas forales y mantener en todo lo posible la coordinación con otras líneas de subvención. Aunque se es consciente de que este sigue siendo un espacio de mejora.

Gráfico 6/

Evolución anual del importe de las ayudas forales al desarrollo de las AL21

(Fuente: Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa - DFG)

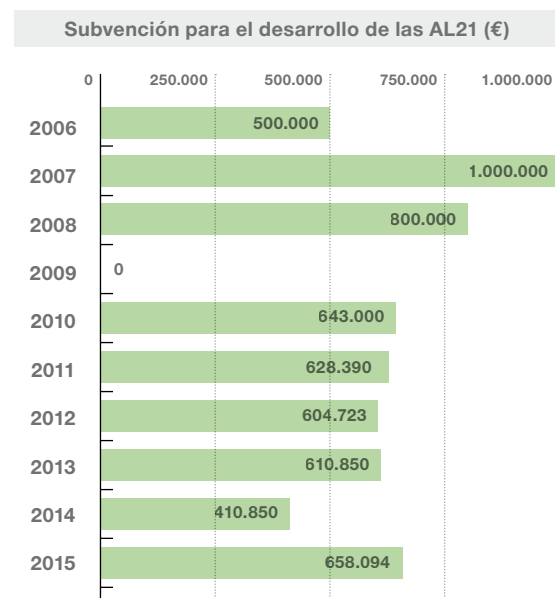
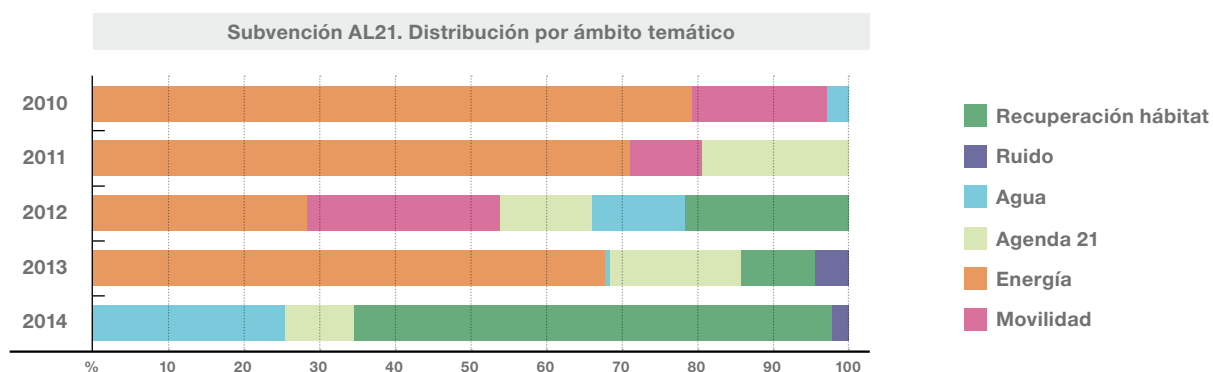


Gráfico 7/

Evolución anual de la distribución temática de las ayudas forales al desarrollo de las AL21

(Fuente: Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa - DFG)



De este modo, se han ido primando primeramente proyectos vinculados a la movilidad sostenible y la energía y a medida que las competencias en estos temas iban siendo asumidas por otros departamentos (movilidad) o se creaban líneas de subvención específicas (energía), han ido reafirmando en las prioridades otro tipo de proyectos como la restauración de hábitats, el ruido o la gestión del agua, etc., que son todavía materias muy precisas de atención.

A lo largo de este tiempo, la línea de subvención específica de AL21 ha financiado un gran número de proyectos y por tanto ha favorecido la ejecución de los planes de acción, aunque es difícil determinar cuál ha sido la contribución concreta al grado de ejecución de los mismos. Tampoco se ha tenido en cuenta en este análisis la influencia de otras líneas de ayudas, siendo este un ejercicio pendiente.

Sí parece que la línea de subvención está contribuyendo a la revisión y actualización de las AL21, ya que el proceso de renovación de las AL21 se está desarrollando de más activa que en otros territorios.

Por otra parte y si nos detenemos a pensar en el nivel de ejecución efectivo de los proyectos subvencionados hay que señalar que el número de renunciadas a la ayuda ha ido creciendo. La crisis económica actual se ha venido dejando notar con crudeza en las iniciativas municipales, a pesar de que en algunas materias se ha procurado dirigir los créditos de la DGMA más hacia el apoyo a las inversiones municipales que a las propias. Sin embargo, el efecto dinamizador del apoyo financiero también tiene mucho que ver con lo acertado del diseño de las bases del decreto, en las que siempre se contraponen la voluntad de apoyar los proyectos con buenos porcentajes y la de repartir el apoyo entre el mayor número de municipios posible, y muy especialmente en los de menor tamaño. Todo no es posible a la vez con una misma herramienta. He aquí otro espacio para la mejora continua.

Jornada de apoyo a la sostenibilidad local 2006: El futuro de la AL21

Tal y como se ha recogido al principio del apartado 2.6, entre las acciones del Programa Foral de Apoyo a la Sostenibilidad Local se contemplaba la realización de una jornada anual. Dicha jornada se concibió como un evento dirigido a representantes políticos y técnicos de las entidades locales y tenía como objeto el encontrarse y comunicar propuestas para avanzar en la coherencia y complicitad de la administración foral y local para la sostenibilidad del territorio de Gipuzkoa;

y más específicamente para tratar periódicamente el estado de la AL21.

La DGMA organizó el **13 de diciembre de 2006 en el Kursaal** la primera –y hasta el momento única– jornada de estas características. Ese primer programa desarrolló contenidos para:

- Explicar el papel de la DGMA como Observatorio de la Sostenibilidad de Gipuzkoa y las líneas de acción foral para la sostenibilidad.
- Presentar el Programa Foral de Apoyo a la Sostenibilidad Local.
- Reconocer la Excelencia en la gestión local para la sostenibilidad y presentar y atraer la atención hacia iniciativas exitosas e innovadoras.
- Reflexionar juntos sobre el futuro de las AL21 y avanzar las claves que permitieran abordar las siguientes etapas.

El gesto de **reconocimiento de la Excelencia** en AL21 se concibió como algo modesto y se materializó a través de la mera selección y distinción de las experiencias más valiosas y ejemplarizantes para componer la programación de la jornada. Se trataba de promover la búsqueda de la excelencia como una práctica de obligado cumplimiento en la administración, como una cuestión de responsabilidad; y de evitar, deliberadamente, los efectos especulativos derivados del uso “promocional” de los premios y las distinciones.



Entre los elementos que integraron el programa destacó muy especialmente la **Mesa redonda: El futuro de las AL21**³. Ya se ha comentado anteriormente que la DGMA estaba ya preocupada por la calidad de los procesos y en aquella ocasión se puso

de manifiesto que dicha inquietud era compartida por otros muchos agentes. Se consignan a continuación las conclusiones, que vienen totalmente al hilo de lo que se tratará con mayor profundidad en el capítulo 3.

“ No hay duda de que el proceso de Agenda Local 21 ha supuesto un importante esfuerzo técnico en la comprensión de los contenidos y en el desarrollo de las acciones encaminadas a la sostenibilidad. De otro lado, el planteamiento metodológico que ha seguido dicha herramienta, parece no haber facilitado la concreción de los conceptos y contenidos, al tiempo que ha seguido un iter excesivamente burocrático y administrativo, al parecer de los integrantes de la mesa.

El hecho de no haber implicado de forma más directa a la ciudadanía trasladando el principio de responsabilidades compartidas a todos los agentes sociales no se valora favorablemente y de ello se deriva la necesidad de seguir concretando en los mensajes, con el fin de dotar de visibilidad a las acciones. Un buen recurso para ello ha sido el cambio climático, que a efectos de comunicación parece haber llegado mucho más a la ciudadanía, ayudando a comprender los efectos de una sociedad que sigue modelos insostenibles de gestión.

Al parecer, el hecho de que la implantación y desarrollo de la AL21 haya seguido una metodología muy tasada y el proceso haya estado tutelado técnica y económicamente desde un principio ha tenido sus ventajas pero también sus puntos negativos. Muchos municipios han tomado parte en el desarrollo de las agendas para acogerse a las subvenciones o por motivos de corrección política. La consecuencia directa de una falta de convencimiento pleno en el programa da como resultado la falta de liderazgo a la hora de tomar decisiones con cierta trascendencia. En el momento de aplicar los criterios de sostenibilidad en primera persona y de concretar las acciones adaptadas a cada municipio el proceso se paraliza o en su caso pierde velocidad.

Son muchos los problemas estructurales que se detectan en el momento de hacer efectivas las acciones planteadas en los Planes de Acción. Es cierto que la propia estructura administrativa y organizacional imposibilita muchas actuaciones necesarias para poner en marcha debidamente una Agenda Local 21. En esta materia, la aplicación que en otros países más avanzados en cuestiones de sostenibilidad, se está llevando a cabo de la mano de la Gestión Pública Estratégica, no ha sido transmitida en Gipuzkoa. La innovación administrativa y política que se está desarrollando en otros países de la mano de los procesos de sostenibilidad, no parece que haya trascendido en nuestro territorio histórico y se considera de gran interés profundizar en la búsqueda de criterios que favorezcan esta innovación y avance.

Se valora positivamente los avances derivados de la transversalidad de algunas políticas en diversas áreas, así como la variable participativa, siendo consideradas como innovaciones en sí mismas – sobre todo en los municipios de menor tamaño-. De otro lado, asumir la sostenibilidad como algo más que una simple variable medio ambiental y considerar los problemas de forma global y conectada, en vez de analizarlos de forma segmentada, también se considera un gran avance, junto a las visiones a largo plazo.

Respecto a la participación ciudadana, en general, se concluye con la falta de cultura participativa, con el excesivo particularismo a la hora de participar por parte de la ciudadanía y el convencimiento por parte de la sociedad civil de que la administración por sí misma ha de resolver cualquier cuestión, sin llegar a reflexionar sobre la responsabilidad que tiene cada individuo. También se valora necesaria la participación ciudadana de cara a mejorar la

³ La mesa redonda estuvo diseñada y coordinada por una asistencia técnica y compuesta por Juan Ramón Larrañaga (Alcalde de Legazpi), Denis Itxaso (Concejal de Medio Ambiente de Donostia-San Sebastián), Rafael Ugarte (Técnico de Medio Ambiente el Ayuntamiento de Arrasate-Mondragón) y Garbiñe Olaberria (Coordinadora del Udaltalde 21 Rural-Tolomendi).



gestión pública y existe la preocupación de afianzar estos procesos para salvar los diferentes cambios de legislatura, instaurando visiones a largo plazo que hagan posible la sostenibilidad.

En otro orden de cosas, también se percibe la falta de herramientas y criterios que hagan de la participación una vía efectiva para conseguir los fines planteados. La falta de estos nos lleva a la frustración por el modelo seguido hasta ahora donde los escasos criterios existentes hacen que la credibilidad en la AL21 decaiga, la gente pierda el interés, colectivos enteros como los jóvenes sean difíciles de implicar, etc.. Por ello, se observa el papel que un agente como la institución foral podría realizar en la dotación de criterios y contenidos en la materia. En el caso de los municipios pequeños la cuestión política y la proximidad de las elecciones se consideran una amenaza para los procesos de sostenibilidad, que junto a la falta de medios para plasmar los Planes de Acción entorpecen mucho el avance de las AL21.

En el caso de las políticas y planificaciones sectoriales, es unánime la necesidad de coordinar esas mismas políticas y las instituciones que las promulgan con todas las escalas de gobierno y administración. Se considera de vital importancia lograr la coherencia entre los diferentes niveles, pues de lo contrario los resultados jamás llegarán a ser óptimos.

También se requiere establecer unos criterios claros sobre qué es y no es sostenible, ya que la pervisión del término facilita que existan políticas y planificaciones que aún denominándose sostenibles no lo son. Además, son los municipios las administraciones más cercanas al ciudadano las que en la mayoría de los casos responden directamente frente a este, viéndose desposeídos de argumentos, en tanto que muchas de estas planificaciones sectoriales se plantean en instancias superiores.

Finalmente, se valora positivamente la jornada promovida por la DFG detectándose el creciente interés por dar servicio a los municipios en materia de sostenibilidad. El Plan de Acción del Gobierno Foral para la Sostenibilidad de Gipuzkoa es bienvenido, ya que la aplicación transversal de las políticas en los diferentes departamentos forales redundará en beneficio de los municipios, ayudando a su vez a plasmar de forma eficaz los Planes de Acción, que en algunos municipios se han convertido en la única planificación estratégica existente.

A su vez, la dotación de medios y criterios en áreas diversas –participación, innovación, etc.- se considera como una de las actuaciones más demandadas por los municipios, junto a la visión territorial y de conjunto, que esta institución puede aportar. La evaluación de los Planes de Acción municipales se considera necesaria y se agradece la dotación de herramientas para la medición, tales como indicadores, el propio Observatorio de Sostenibilidad, etc. Facilitar cualquier cuestión relacionada con la forma de comunicar de forma concreta los contenidos derivados de los procesos de sostenibilidad a la ciudadanía se ve necesaria y se apunta hacia formas de cooperación interinstitucional a fin de aumentar el rendimiento institucional en el ámbito de la sostenibilidad.

Las ideas centrales sobre las que han pivotado las intervenciones han sido las siguientes:

- Visión a largo plazo.
- Responsabilidad política y compromiso.
- Formación técnica adaptada a cada área de intervención
- Planificación Integral –economía, sociedad y medio ambiente- de las cuestiones (AL21- Plan Estratégico que integra tres variables)
- La Administración Pública no puede sola. Debe externalizar y compartir actividades con el conjunto de actores de la sociedad civil. De ahí la importancia de un modelo inclusivo, participativo y cooperativo interinstitucionalmente.
- Esfuerzo de ingeniería institucional e innovadora, que posibilite las transformaciones estructurales, adaptándose a los nuevos tiempos y a las nuevas demandas, posibilitando respuestas adaptadas a cada caso y no soluciones únicas.
- Dotación de criterios en diversas áreas por parte de la institución foral y de medios, en el caso de los pequeños municipios.
- Necesidad de gestores en los municipios para desarrollar las AL21 y otros programas de sostenibilidad.
- Impulso del liderazgo, la innovación y la excelencia en los procesos.



Acciones de divulgación y de colaboración con otros agentes para la sostenibilidad local

En el periodo 2005-2012 se llevaron a cabo acciones de diversa naturaleza para la divulgación del Observatorio de Sostenibilidad de Gipuzkoa y para el fomento del conocimiento en sostenibilidad y AL21.

Una de ellas fue la presentación de la **comunicación “Observatorio de la Sostenibilidad de Gipuzkoa: Evaluación local y territorial de la sostenibilidad”** (A. Aranguren, B. Marticorena, A. Lekuona y D. Pon) en *International Conference on Sustainability Measurement and Modelling* (16-17 Noviembre 2006 – Terrassa). Se presentó el programa de soporte a la evaluación de los planes de acción local y los resultados de la primera campaña de la CAPV, realizada en 2005 con 9 municipios guipuzcoanos (Azpeitia, Azkoitia, Arrasate - Mondragón, Donostia - San Sebastián, Legazpi, Tolosa, Zarautz, Oiartzun y Urretxu).

Precisamente en Terrassa se entabló relación con el **Observatorio de la Sostenibilidad de España (OSE)**⁴, un organismo que desarrolló su labor entre

2005 y 2013 y cuya misión consistía en estimular el cambio social hacia la sostenibilidad, aportando “la mejor información disponible” y poniéndola a disposición de la sociedad, de los procesos de toma de decisiones y de la participación pública. Sus funciones eran el seguimiento integrado de la sostenibilidad del desarrollo, el apoyo a procesos de toma de decisiones y participación pública, el desarrollo de capacidades de conocimiento, la información sobre los procesos de sostenibilidad y la divulgación de resultados de la investigación científica. El OSE estaba en proceso de creación de la **Red de Observatorios de Sostenibilidad**, y captó al **Observatorio de Sostenibilidad de Gipuzkoa (DGMA)**, que se integró en dicha red en febrero de 2007. A partir de entonces se participó activamente en diversos encuentros de la red de observatorios que se celebraron entre 2007 y 2009. También se colaboró en la publicación de la **“Guía de la Red de Observatorios de Sostenibilidad”**, editada en 2009 por el OSE, junto con otros 32 observatorios miembros de la red.

Un mes más tarde se presentó el informe **“Evaluación de las Estrategias de Sostenibilidad Local en Gipuzkoa - marzo 2007”**, en la **V Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles - ICLEI (21-24 marzo - Sevilla)**.



⁴ El OSE, que tuvo su sede en la Universidad de Alcalá de Henares, obtenía su financiación principalmente de esta Universidad, del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, y de la Fundación Biodiversidad.



También hay que dejar constancia del apoyo de la DGMA al **Título Universitario de Postgrado “Desarrollo Sostenible. Gestor Agenda 21 Local” (Facultad de Derecho, UPV-EHU)** durante algunos cursos. Hay que destacar la importante labor realizada por el **Departamento de Economía Aplicada** así como por la **Fundación Asmoz** en el conocimiento sobre el desarrollo sostenible y en la formación de técnicos de AL21.

Finalmente, mencionar el apoyo de la DGMA a la **publicación “Garapen iraunkorra: Garatzeko bizi ala bizitzeko garatu” (Itziar Eizagirre y Amaia Lizarralde / Zerberri-Alberdania / 2005)**, un hito bibliográfico en una época en la que no existían materiales pedagógicos en euskera sobre el desarrollo sostenible.

2.7.

El impulso de la planificación integral de la acción foral para un desarrollo sostenible (2004-2015)

Para desenvolverse con acierto en el campo de la gestión pública y abordar, en la medida de lo posible y de forma anticipada, los retos que plantean las sociedades complejas en un marco globalizado es indispensable establecer una visión nacida del consenso que integre aspectos multisectoriales y que combine acción en el corto plazo -cada legislatura- encaminada a un escenario situado en el largo plazo.

He ahí el papel de la gestión pública estratégica, como veremos en el apartado 6. Un plan estratégico es un soporte técnico que si está bien concebido y gestionado, permite apoyar sobre el mismo un proceso de co-decisión con una resultante de avance neto y permanente en el tiempo. Una herramienta que contribuye al conocimiento de la propia institución, a la buena detección de los roles, al reclutamiento de voluntades, al reparto inteligente y eficiente del poder, a la combinación de múltiples realidades, a la toma argumentada de decisiones que ponderen, relacionen y equilibren lo social con lo económico y con lo ambiental. Solo después de conseguir y consolidar ese soporte interno, se está preparado para integrar con coherencia, credibilidad y éxito la aportación de la ciudadanía a su propio proyecto comunitario.

Desde un principio se pensó que la institución foral no sólo no debía limitarse a promover la AL21 entre los ayuntamientos, sino que, como entidad local que es y con un ámbito de influencia mayor, también debía dar ejemplo en primera persona. Hoy es el día en el que la Diputación Foral de Gipuzkoa no dispone todavía de un soporte de planificación estable, que integre corto y largo plazo ni dirigido hacia un escenario de sostenibilidad.

Hay numerosos **planes sectoriales** de diverso carácter (económico, social, de infraestructuras, etc.), mayormente promovidos por los servicios técnicos, y que se mantienen y renuevan con mayor o menor éxito. Al mismo tiempo se suceden, legislatura tras legislatura, planes de corto plazo que desarrollan los



sucesivos **programas de gobierno** y que están trazados para dar respuesta a las prioridades marcadas en los programas de los grupos políticos electos. Por otra parte, se han celebrado diversos **procesos de reflexión estratégica** a largo plazo de variado carácter, aunque ninguno ha superado la legislatura.

A pesar de todos estos esfuerzos, no existe un soporte estable que recoja de manera completa y sistematizada la acción foral, y alinee la acción del corto y medio plazo hacia un escenario localizado en el largo plazo bajo criterios de sostenibilidad. Y este soporte no existe porque todavía no existe un acuerdo sobre su necesidad, sobre todo porque no se aceptan las implicaciones que en la manera de trabajar – sistema de toma de decisiones- ello tendría. La verdadera integración de las políticas implica cambios en la manera de trabajar los asuntos públicos. En estas condiciones, no es posible dirigir activamente la gestión pública hacia un escenario definido en el largo plazo, ni hacia el desarrollo sostenible si es que, verdaderamente, es esto lo que nos interesa.

Pero hablamos sin cesar de la eficiencia y la modernización del sector público, de la recuperación de su valor a través de la implicación de todas sus trabajadoras y trabajadores, de la evaluación de las políticas públicas, de la transparencia, de la participación, de la gobernanza. Cada cierto tiempo probamos metodologías y herramientas novedosas, o metodologías y herramientas de siempre con nombres novedosos; invariablemente con el mismo resultado. Algunos consideran que planificar no sirve de nada puesto que cada legislatura viene acompañada de nuevas instrucciones. ¿Cuál es el denominador común de tanto movimiento cíclico que termina en la impotencia, el escepticismo y la apatía administrativa? Daremos respuesta a esta cuestión en el apartado 4. Aquí nos limitaremos a describir las principales iniciativas que han procurado impulsar, sin éxito, la construcción de un sistema de gestión pública estratégica estable en la DFG y en las que ha participado, en mayor o menor medida, la DGMA.

La Huella Ecológica de Gipuzkoa (2005) y el Sistema de Indicadores de Sostenibilidad de Gipuzkoa (2001-2005)

Todo sistema de gestión precisa de un sistema de indicadores que mida adecuadamente las diferentes partes del proceso. Por ello, entre 2005 y 2007 la DGMA, en su condición de **Observatorio de la Sostenibilidad de Gipuzkoa**, desarrolló varias actuaciones

destinadas a obtener cuadros de indicadores para la medición objetiva y cuantificable de diferentes aspectos de la sostenibilidad.

La **Huella Ecológica** es un indicador medioambiental que se ha revelado como una valiosa herramienta de información y sensibilización. La Huella Ecológica de una comunidad es el área biológicamente productiva de tierra y mar necesaria para producir los recursos que consume así como la requerida para absorber los residuos que genera. Se trata, por tanto, de un indicador global de impacto generado en la naturaleza y está directamente relacionado con las pautas de consumo y el modelo de desarrollo de nuestra sociedad. Se emplea habitualmente para comparar niveles de consumo de recursos naturales entre diferentes países o regiones. Pero, sobre todo, es muy útil para medir el grado de vinculación del crecimiento económico de una comunidad con la explotación de recursos –propios o ajenos- y con la generación de residuos.

La DGMA encargó a finales de 2004 el cálculo de la **Huella Ecológica de los guipuzcoanos**. Dicho análisis se realizó en base a la metodología publicada en el informe *Living Planet Report 2004* y arrojó un resultado de **5,3 hectáreas globales por habitante (gha/cap)**. Es decir, en 2005 cada guipuzcoano ocupaba una superficie equivalente a 5 campos de fútbol para sostener su estilo de vida. Si todos los habitantes del planeta vivieran como los habitantes de Gipuzkoa, serían necesarios tres planetas para satisfacer la demanda de la población mundial. Este análisis se publicó a principios de 2005. Este documento quiso poner de manifiesto que Gipuzkoa, de modo semejante a todas las sociedades modernas e industrializadas, ejerce una presión excesiva e insostenible sobre el entorno, y que es necesario impulsar la acción conjunta de administración, empresa privada y ciudadanía para corregir una tendencia que se ha mostrado imparable durante el último siglo.

Por otra parte, la DGMA seleccionó y calculó un conjunto de indicadores sobre aspectos sociales, económicos y medio ambientales que habrían de constituir el **Sistema de Indicadores de Sostenibilidad de Gipuzkoa** con el fin de servir para analizar la evolución de nuestro desarrollo en términos de sostenibilidad. **Los 24 indicadores seleccionados, compuestos por 78 subindicadores**, fueron elegidos a través de un proceso de participación en el que se involucraron todos los departamentos forales y comprendían aspectos relacionados con cinco áreas temáticas: **calidad ambiental, consumo de recursos, movilidad y transporte, indicadores socioeconómicos y de gestión para la sostenibilidad**. Este sistema de indicadores pertenecía a la escala territorial de acción del Observatorio y encajaba como





una pieza más en el Plan de Sostenibilidad para la Acción de Gobierno (PSAG) de la DFG, que se describe más adelante. **El informe cero**, de cálculo de partida, **se publicó en 2007** y proporcionó una radiografía de la realidad social, ambiental y económica del territorio y sus tendencias. **Era la primera vez que se evaluaba el desarrollo de Gipuzkoa en clave de sostenibilidad.**

Este sistema se concibió como un sistema abierto, susceptible de ajuste, enriquecimiento y evolución, y al servicio del PSAG, que en aquellos momentos se encontraba en elaboración. Tal y como afirmaba por aquella época la Agencia Europea de Medio Ambiente, *“No se puede gestionar lo que no se puede medir”* y estaba previsto realizar un seguimiento periódico de este sistema de indicadores y ver la evolución que experimentaban.

Pero también es cierto, al hilo de la anterior afirmación, que la medición de un sistema cobra verdadero sentido cuando se muestra una capacidad real para gestionarlo. La medición puede contribuir a estimular el interés en la mejora de la gestión, pero también puede terminar resultando un objeto en sí mismo, un objeto que mide un sistema que se ha conformado con medir. El Observatorio no nació, como muchos observatorios, solo para mirar, para adoptar una actitud pasiva y señalar cosas; entre sus funciones incluía –e incluye– la responsabilidad de buscar y desarrollar estrategias para influir en esa gestión, promover cambios en la misma y tratar de encarrilar la acción foral hacia la sostenibilidad. Y de hacerlo en complicidad con la acción municipal a través de la AL21. No se ha vuelto a calcular el sistema de indicadores de sostenibilidad de Gipuzkoa, pero... ¿Cuántos cuadros públicos de indicadores que se renuevan y notician han ido quedando en una mera ilusión de control?



El Plan de Sostenibilidad para la Acción de Gobierno de la Diputación Foral de Gipuzkoa-PSAG (2006-2007)

A lo largo de **2004 la DGMA desarrolló un proceso interno de reflexión prospectivo-estratégica** para obtener los factores clave que condicionaban el denominado **Sistema Sostenible de Gipuzkoa**. Todos los técnicos de la DGMA así como sus responsables políticos y algunos expertos participaron conjuntamente en diversos talleres en **Laurgain** en los que se analizaron las principales variables que, a nivel departamental, institucional, territorial y supraterritorial, intervenían en






el desarrollo sostenible de Gipuzkoa. La DGMA cobró especial conciencia acerca del cambio climático, de la crisis energética, del problema del desarrollo demográfico y de otras cuestiones globales.

Posteriormente, y empleando el conocimiento generado, la DGMA procedió a hacer extensiva dicha **reflexión a toda la DFG**. El objetivo era la **obtención de criterios comunes para reorientar la acción de**

Tabla 3/

Modelo de intervención multinivel y mapa de instrumentos de la DGMA en clave de sostenibilidad

	Planificación/ Estrategia hacia la sostenibilidad	Acción para la sostenibilidad/ Integración de criterios de sostenibilidad	Medida/ Evaluación de la sostenibilidad 	Comunicación/ Sensibilización en sostenibilidad
Territorio	Plan de Sostenibilidad de la Acción de Gobierno de la DFG (PSAG-DFG)	<ul style="list-style-type: none"> Acciones derivadas del PSAG-DFG Plan Fiscalidad Sostenible Acciones Sostenibilidad Energética Plan y Norma Foral de Vías Ciclistas de Gipuzkoa Recomendaciones Técnicas para diseño y construcción de vías ciclistas Evaluación Conjunta Impacto Ambiental Evaluación Impacto Ambiental PIGRUG 	<ul style="list-style-type: none"> Sistema Indicadores Sostenibilidad de Gipuzkoa Observatorio Red de Vías Ciclistas de Gipuzkoa SIGRU 	<ul style="list-style-type: none"> Divulgación general en materia de sostenibilidad y jornadas temáticas (Movilidad, Energía, Residuos, Tolosa Naturaldia). Web de la bicicleta  Semana Europea de la Movilidad Publicaciones temáticas (vías ciclistas, movilidad sostenible, energía, indicadores, huella ecológica, etc.) Plan de Comunicación del PIGRUG
Municipal	Programa foral de apoyo a la sostenibilidad local	<ul style="list-style-type: none"> Financiación Acción Local para la Sostenibilidad (PAL y acción innovadora) Apoyo a la consolidación de estructuras locales/comarcales de gestión PAL. Interlocución coherencia local-foral en sostenibilidad Apoyo en diversas áreas temáticas: movilidad, energía, prevención, etc. Apoyo Red Udalsarea 21 Evaluación Conjunta Impacto Ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> Programa soporte a la Evaluación de la implantación de los Planes de Acción Local: Excelencia AL21 Gipuzkoa 	<ul style="list-style-type: none"> Jornada anual de apoyo a la Sostenibilidad Local Reconocimiento de la excelencia en sostenibilidad local
Organización Administración	Programa Bulego Berdea 	<ul style="list-style-type: none"> Plan de Acción Ambiental: Ekoescan Plan Gestión Energética Plan Compra Verde Plan Gestión de la Movilidad 	<ul style="list-style-type: none"> Indicadores de seguimiento 	<ul style="list-style-type: none"> Boletín electrónico Bulego Berdea Plan de formación y sensibilización de los trabajadores



Gobierno de la Diputación hacia la sostenibilidad en conexión con las estrategias europea y vasca correspondientes y con el proceso de desarrollo de las AL21 en la práctica totalidad de los municipios de Gipuzkoa. El Programa de Gobierno foral partía del **reconocimiento de la necesidad de compatibilizar desarrollo y sostenibilidad** y la intención era que este plan aportara los principios que, en términos de sostenibilidad, habrían de sumarse al proceso de reflexión estratégica que, desde el punto de vista de la innovación, analizaba el desarrollo económico de Gipuzkoa para el horizonte 2020.

Por ello, en **noviembre de 2005 el Consejo de Diputados aprobó el inicio del proceso para la elaboración del Plan de Sostenibilidad para la Acción de Gobierno de la DFG-PSAG (2006-2020)**, guiado por el entonces Departamento para el Desarrollo Sostenible. El proceso se desarrolló en el Parque Tecnológico de **Miramón** entre enero y mayo de 2006 y el plan de trabajo se dividió en 5 fases: (1) Información previa, (2) Análisis Estructural, (3) Análisis del Juego de Actores, (4) Escenarios de Futuro (en clave de sostenibilidad) y escenario-guion elegido y, (5) Elaboración de objetivos, acciones, con definición de medios y condiciones. El grupo de reflexión estuvo formado por 60 personas: 22 Directores y 29 responsables técnicos de todos los departamentos forales, así como por 9 agentes municipales y expertos invitados. El **documento (PSAG) resultante se finalizó en octubre de 2006**. La intención era abrir el debate a la participación externa a la DFG.

No obstante, aunque este documento final compilaba fielmente los hitos del proceso de debate celebrado en Miramón y recogía la riqueza de las aportaciones habidas, no resultaba un documento completo ni operativo para realizar una propuesta de acción al Consejo de Diputados. Por ello, la DGMA elaboró en **2007 una Primera propuesta de Acción al Consejo de Diputados** que situando al PSAG como primer paso en la elaboración de una **Estrategia Foral de Desarrollo Sostenible (EFDS) para Gipuzkoa**, reelaboró y sistematizó sus contenidos, y completó ampliamente la propuesta con diversos aspectos imprescindibles. Lamentablemente, la legislatura tocaba a su fin y no fue posible cerrar convenientemente el proceso.

El modelo de intervención multinivel y mapa de instrumentos de la DGMA en clave de sostenibilidad contaba en 2007 con numerosas fortalezas, y su capacidad estructurante de cara a impulsar una EFDS, era notable (tabla 3).

Algunas políticas presentes en esta tabla han migrado a otros departamentos. Otras se han desarrollado mucho más hasta la actualidad. Pero volvamos

al asunto de la planificación integral de la acción foral para un desarrollo sostenible.

La Oficina Estratégica de Gipuzkoa (OEG) y el Proceso G+20: el largo plazo

La **Oficina Estratégica de Gipuzkoa (OEG) se creó en mayo de 2008**. Dependía del Primer Teniente de Diputado General (Decreto Foral 32/2008-BOG 30/05/2008). Su misión recogía, precisamente, el testigo que había dejado el PSAG para desarrollarlo plenamente; esta vez, desde la cercanía a la cabecera de Gobierno. La OEG tenía como **misión, partiendo de la reflexión estratégica, el planificar a largo plazo y elaborar una visión de futuro para Gipuzkoa**.

Mucho se había hablado de que la DGMA quizá no era el “lugar administrativo” más adecuado para aportar la visión y criterios de la sostenibilidad a la acción foral de Gobierno. De hecho, en paralelismo, una de las argumentaciones más habituales a la hora de valorar por qué determinados procesos de AL21 no prosperan es la falta de la tan ansiada localización en “cabecera”, que es el lugar de las grandes decisiones. A la Sección de Sostenibilidad no le pareció mala opción el proponer la realización de su aportación de visión sostenible a la acción foral a través de la OEG.

Así que la DGMA acordó colaborar con la OEG para apoyar el impulso de una planificación a largo plazo que condujera a Gipuzkoa a un escenario de desarrollo sostenible. Además, esta oficina no llegó a contar con un equipo técnico propio, y aunque se rodeó de la colaboración de diversas consultoras, quiso entablar relación habitual con numerosos **responsables técnicos forales**. La OEG sabía que la conexión con los **concedores, diseñadores y desarrolladores directos de las políticas** es fundamental. La DGMA colaboró a lo largo de toda la legislatura.

Las **funciones** de la OEG fueron:

- La reflexión estratégica del territorio, para proponer un escenario futuro.
- Elaborar y gestionar una estrategia para la construcción del escenario-apuesta elegido.
- Monitorizar y revisar periódicamente la estrategia.
- Adaptar la estrategia a nuevas situaciones, a través de la anticipación y vigilancia estratégica.
- Seguimiento y evaluación del Plan de Gestión 2007-2011 de la DFG (el programa de gobierno de legislatura).



La OEG desarrolló el **Proceso G+20**, que fue presentado el 11 de noviembre de 2008 en el Parque tecnológico de Miramón por parte del Diputado General y del Primer Teniente de Diputado General. Dicho proceso se abordó en 4 fases que discurrieron entre **mayo de 2008 y julio de 2010** y de las que resultaron **4 documentos de trabajo**: (1) El proceso G+20, (2) el diagnóstico estratégico de Gipuzkoa, (3) los escenarios de futuro y los retos clave de Gipuzkoa 2030 y (4) la estrategia, propiamente dicha (gráfico 8).

La OEG logró aportar una visión estratégica fruto de un proceso ampliamente participado, a las políticas forales. Creó para ello **la Red G+20**, que tuvo una notable capacidad de convocatoria (gráfico 9).

También logró que el **Pleno de las Juntas Generales de Gipuzkoa acordara el 11 de diciembre de 2008 la creación la Comisión de Futuro**, una comisión permanente, como Comisión de Régimen Interior. Un espacio innovador, de análisis y reflexión para la supervisión y el seguimiento del Proceso G+20 y de la estrategia de futuro definida a través del mismo (gráfico 10).

Gráfico 8/

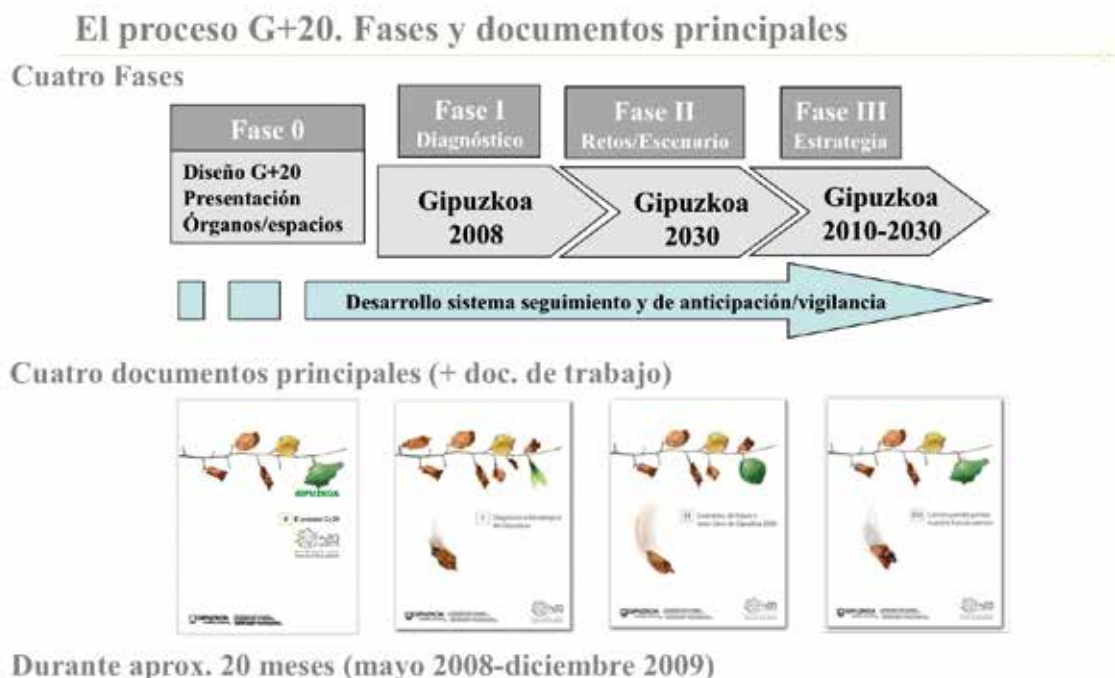


Gráfico 9/



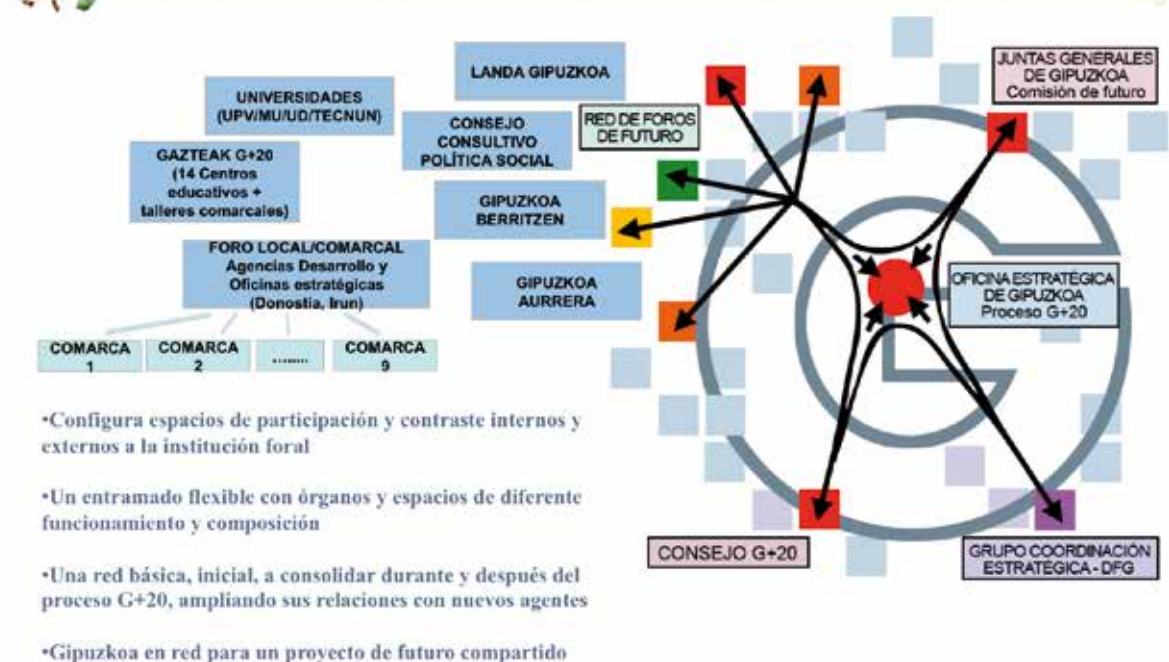
La Red G+20. Gipuzkoa aprende de la experiencia de otros países



Gráfico 10/



La Red G+20. Gipuzkoa aprende de la experiencia de otros países





Igualmente, creó el **Grupo de Coordinación Estratégica de la DFG**, un anillo técnico foral, imprescindible para asesorar el proceso, para garantizar la operatividad de las propuestas y para llevarlas a la práctica (gráfico 11).

Finalmente, compuso y asoció al Proceso G+20 una nutrida **red de agentes del territorio**, que aseguraban la conexión con los procesos locales de AL21. Logró amplia participación, socialización y transparencia (gráfico 12).

Gráfico 11/



Grupo de Coordinación Estratégica de la DFG

Un espacio de conexión del corto y medio-largo plazo

- un espacio técnico foral
- nodo imprescindible para asegurar que los planteamientos orientados al medio y largo plazo sean asesorados desde el profundo conocimiento de la gestión pública
- su función es asegurar la participación de aquellas áreas técnicas forales que sean consideradas clave en el diseño de la estrategia de futuro de Gipuzkoa
- debe garantizar la incorporación de los retos y objetivos a largo plazo en los sucesivos planes de legislatura y planes sectoriales

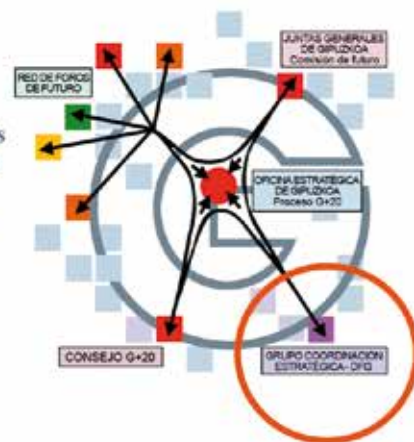


Gráfico 12/



Red de Agentes del territorio

Se configura como canal de reflexión comarcal y sectorial.
Una red especializada de agentes ...

Definidos Geográficamente

- Foro Local/Comarcal. A través de Agencias Desarrollo (+Eudel. Comisión Territorial de Gipuzkoa)
- Donostia-SS e Irun2020

Y también....

Definidos Temáticamente

- Gipuzkoa Aurrera
- Gipuzkoa Berritzen
- Consejo Consultivo Reflex. Modelo Serv. Sociales
- Landagipuzkoa
- Universidades (UPV/EHU, MU, UD, Tecnun)
- Gazteak+20
- Otros ..



La OEG identificó y reprodujo experiencias internacionales exitosas (Escocia, Finlandia, Reino Unido, Francia), atrajo prestigiosos observadores internacionales que quedaron impresionados e inspiró procesos muy similares emprendidos posteriormente por otras administraciones y bien conocidos.

La OEG cerró su andadura en junio de 2011 con la publicación del documento **“Orientando el futuro de Gipuzkoa”, el informe final de evaluación del proceso Gipuzkoa+20**, reuniendo diferentes voces de algunos participantes en el proceso. Pero una vez más el cambio de legislatura borró por completo todo vestigio. **¿Por qué una experiencia tan brillante e impulsada directamente por una oficina tan bien situada no logró consolidarse y legar todo este esfuerzo colectivo?** Trataremos de dar algunas claves en el capítulo 4.

El Observatorio de Sostenibilidad de Gipuzkoa de la DGMA, en coherencia con el hecho de la creación de la OEG, pasó en este periodo 2008-2011 a redefinirse como **Observatorio de la AL21** de Gipuzkoa. Sin embargo, al final de dicho periodo se volvió a encontrar con el hecho de que la planificación integral de la acción foral para un desarrollo sostenible seguía siendo una asignatura pendiente.

La planificación estratégica de la acción foral para el desarrollo sostenible y otras iniciativas forales en la legislatura 2011-2015

Desaparecida la Oficina Estratégica de Gipuzkoa, la Dirección General de Medio Ambiente y Obras Hidráulicas (DGMAOOHH) **volvió a recoger el testigo del impulso y apoyo en la planificación estratégica de la acción foral** y como tal función la consignó en el decreto de estructura y funciones del departamento (Decreto Foral 16/2012, de 2 de abril - BOG nº71, de 16/04/2012). Esta vez se realizaba con una mayor precisión y despliegue conceptual, aludiéndose a la distinción del corto y largo plazo y, también, relacionándola con la AL21, con la coherencia de la acción foral y local, así como con el seguimiento y evaluación de las políticas públicas hacia la sostenibilidad. El rol de la Dirección dentro de la DFG era el de **apoyar o asistir** a la institución como **asesora, impulsora y coordinadora, dada su condición experta en la metodología de la AL21 y en otras disciplinas necesarias para la gestión pública estratégica, y**

dada su conexión con las políticas municipales en esta materia a través de sus respectivas AL21 y de su red de técnicos municipales y comarcales. Más concretamente, el decreto de estructura incluyó las siguientes funciones:

- Impulso de la sostenibilidad a través de la planificación estratégica e integral de la acción pública del territorio, a corto y largo plazo.
- Impulso y apoyo de la planificación estratégica integral de la acción foral.
- Impulso de la sostenibilidad de la acción local, a través del programa Observatorio de la Agenda 21 Local de Gipuzkoa.
- Impulso de la coherencia de la acción local y foral.
- Seguimiento y evaluación de políticas públicas hacia la sostenibilidad.

En total coherencia, un poco antes (febrero de 2012) la DFG había renovado su firme **compromiso con la AL21 ante los alcaldes guipuzcoanos** en un acto celebrado en el Salón del Trono del Palacio de la Diputación.

El **Programa de Gobierno 2011-2015**, presentado en **mayo de 2012** a los trabajadores y trabajadoras, establecía los objetivos, estrategias y acciones principales de la institución foral para la legislatura. Entre ellos, dispuso ambiciosos objetivos en materia de política general e institucional:

- Avanzar en la democracia participativa, e impulsar la capacidad de los guipuzcoanos y guipuzcoanas para participar e incidir en los quehaceres institucionales y los proyectos del territorio.
- Definir conjuntamente con la ciudadanía la posición de la DFG en los proyectos estratégicos prioritarios, e impulsar que la ciudadanía tome conciencia de que la participación es un derecho básico y alcanzable con la voluntad de todos y todas.
- Apostar por el sector público. Prestigiar y dar valor a la DFG como institución pública.
- Optimizar los recursos humanos y mejorar el funcionamiento de los servicios, mediante la implicación de los trabajadores y trabajadoras y la participación.
- Dar pasos hacia un desarrollo sostenible, mediante la Agenda 21 de la Diputación.
- Trabajar conjuntamente con los responsables locales mediante la AL21.



En **abril de 2012** es recibida en el Área del Diputado General la **Resolución 37/2012, sobre evaluación integral de políticas públicas**, adoptada por las Juntas Generales en sesión plenaria. En ella se solicitaba a la DFG que implantara un **“sistema público interno (DFG-JJGG) de evaluación de políticas públicas”**. El objetivo que se marcaba en la Resolución era el de **poder contar con un sistema que permitiera poner a disposición de la DFG, de las Juntas Generales y de la sociedad en su conjunto, información útil para poder evaluar y mejorar los procesos de toma de decisiones y planificación, el funcionamiento y la gestión de operaciones y los resultados finales en relación con los recursos invertidos y los objetivos planificados.**

Esta Resolución se trasladó a la Dirección de Modernización y Servicios (Departamento de Administración Foral y Función Pública) quien, a su vez, se puso en contacto con la DGMAOOHH para dar una respuesta conjunta a la misma, dado que se consideraba que la AL21 era la metodología adecuada para poner en marcha dicho sistema. En cumplimiento de lo solicitado, en **julio de 2012** la DFG remitió una amplia comunicación a las Juntas Generales, indicándose que **la herramienta adecuada –la AL21- ya existía, que la misma se consideraba una herramienta eficaz de planificación y seguimiento de las políticas públicas y que tan solo quedaba adaptarla a la Diputación Foral.**

A partir de dicho momento, ambas Direcciones iniciaron una colaboración para desarrollar un **plan de acción foral** que, partiendo de la metodología de la AL21, y, en coherencia con lo dispuesto en el Programa de Gobierno, promoviera los siguientes objetivos:

- la eficiencia y modernización administrativa
- la racionalización del gasto público
- la integración de las políticas forales para un desarrollo sostenible
- la coherencia y alineación de la acción foral con la acción local
- la evaluación por objetivos de la acción foral
- la transparencia y la visibilización objetiva de resultados ante instituciones y ciudadanía
- y, en definitiva, la mejor gobernabilidad de la Diputación Foral de Gipuzkoa

El planteamiento inicial fue el de llevar a cabo una primera fase en la que ambas Direcciones promoverían la planificación estratégica de sus respectivos departamentos, lo cual serviría para la adaptación metodológica a la realidad foral. Posteriormente, se

extendería la iniciativa al resto de los departamentos de la institución.

Es decir, para mediados de 2012 la DFG había manifestado su confianza en la AL21 como herramienta válida para la planificación y seguimiento de las políticas públicas, había renovado su compromiso con los ayuntamientos que mantenían vivos sus procesos de AL21 y había puesto en marcha su propio proceso de planificación interno basado en la metodología de AL21.

Pero esto solo era una parte de la DFG y no todo estaba tan claro para todos. Tampoco lo estaba en numerosos ayuntamientos. Una realidad que venía manifestándose de distintas maneras desde hacía tiempo fue haciéndose palpable y, aunque no resultaba apetecible reconocerla abiertamente sí se exponía en privado y, sobre todo, se desprendía claramente de los hechos que se fueron sucediendo. **Para muchos la AL21 estaba desprestigiada como herramienta.** Si bien se admitía que la metodología de AL21 contiene, en teoría, todos los ingredientes esenciales, esta herramienta no había demostrado ser esa fórmula mágica que nos debía indicar cómo llevar a cabo una gestión pública exitosa y plenamente participada por toda la comunidad, ni cómo conjugar los aspectos ambientales con los sociales y económicos, guiándonos hacia el desarrollo sostenible. Y para algunos resultaba estratégico desmarcarse de todo lo anteriormente hecho, crear herramientas y foros con nombres y reclamos nuevos así como seguir recabando experiencias en comunidades lejanas y experimentando su trasplante a Gipuzkoa para lograr la fórmula que nos condujera a un modelo de gobernanza que posibilitase la plena democracia y todos sus grandes objetivos juntos.

La DGMAOOHH era consciente de este descrédito hacia la AL21 pero también estaba ya muy segura de que el problema no reside en las herramientas (aunque siempre mejorables), sino en la resistencia a los cambios que implica su aplicación exitosa. Este problema se manifiesta de diferentes formas y se localiza en los demás componentes del sistema de la gestión pública. No desaparece concentrándose en la mejora o sustitución de la herramienta sino que la respuesta está en nosotros. Cuando decimos “componentes del sistema” nos referimos a la estructura de la organización –con un sistema de toma de decisiones jerárquico y un reparto de poderes estanco y segmentado, anticuados y poco eficientes ante los problemas complejos de la sociedad actual-, y a los actitudinales y a lo que tiene que ver con las capacidades y el estilo de los equipos humanos. La cultura institucional actual se compone de multitud de maneras de hacer consideradas legítimas



–algunas bien prestigiosas y aplaudidas– que fracturan toda iniciativa pública y que vuelven estériles, implacablemente y con toda seguridad, proceso por proceso, los sucesivos intentos de funcionar como una comunidad armoniosa que avanza netamente y con eficacia hacia un escenario comúnmente pre-acordado.

La DGMAOOHH trató de transmitir **a lo largo de 2012** lo que se sabía al respecto por propia experiencia, así como de señalar que era imprescindible que las nuevas iniciativas que se pusieran en marcha aprovecharan sin contradecirlo el bagaje institucional y el tejido técnico-funcionario y el social ya creado por los procesos de AL21 en Gipuzkoa y todo el aprendizaje de participación pública generado, que no era poco.

En **septiembre de 2013** se terminó de definir la estructura orgánica y funcional del Área del Diputado General (Decreto Foral 33/2013, de 17 de septiembre). Por un lado, se adscribió al Gabinete la **Dirección Foral para la Participación Ciudadana**. Esta Dirección era el órgano de impulso de la participación ciudadana y responsable de la realización de los procesos participativos, desarrollando para ello y en los términos de la Norma Foral 1/2010, de 8 de julio, las siguientes funciones:

- a) Planificar y aplicar en el Territorio Histórico de Gipuzkoa políticas que promuevan la participación y el empoderamiento ciudadano.
- b) Planificar, dirigir, coordinar y evaluar el programa de participación ciudadana de la Diputación Foral de Gipuzkoa, en colaboración con el resto de departamentos.
- c) Promover la transversalidad de la participación y empoderamiento ciudadano en las actividades de la Diputación Foral de Gipuzkoa.
- d) Diseñar programas y acciones que promuevan la participación ciudadana.
- e) Llevar adelante acciones de diálogo y coordinación con el resto de administraciones públicas vascas en materia de participación.
- f) Colaborar con asociaciones, fundaciones, ONG y movimientos sociales que trabajan en el ámbito de la participación y empoderamiento.
- g) Impulsar la colaboración con administraciones públicas y otros organismos que trabajen en el campo de la participación y el empoderamiento fuera del ámbito del Territorio Histórico de Gipuzkoa.

La Dirección de Participación Ciudadana tenía como objeto el garantizar la importancia y la transversalidad de la participación, divulgar la filosofía política

de la democracia participativa y la democracia directa, con la finalidad de pasar de la cultura basada en la delegación y en la representación a la cultura basada en la responsabilidad individual y la participación. Los proyectos desarrollados por esta Dirección que mayor trayectoria han tenido han sido el de la creación de la **Red Herritarrekin Sarean** y, unida a la misma, la celebración de procesos participativos asociados a políticas sectoriales forales concretas, como la ligada a la mejora del **transporte público- Herritarrekin martxan** y la de los **presupuestos participativos- Aurrekontuak hobetzen**. También son destacables las iniciativas denominadas **Encuentros (Topaketak)** con los movimientos sociales, con personal técnico institucional y responsables políticos y, **Herritarrekin Herrira** puesta en marcha con el objetivo de conocer de primera mano la realidad de los pueblos guipuzcoanos por parte de los representantes forales.

Desde un principio y en todo momento se consideró del todo positivo que la DFG se dotara de un equipo específico que velara por los objetivos expresados en la Norma Foral 1/2010 y los desplegara adecuadamente. Pero la Dirección de Participación ciudadana no consideró oportuno reconocer y revitalizar los foros de participación ligados a la AL21, aunque sí se sirvió de los agentes –funcionarios y ciudadanos– que habían mantenido vivas esas estructuras participativas para poder canalizar, gracias a sus capacidades, experiencias participativas sin comprender que la progresiva apatía general que se encontró no se debía al desinterés del funcionariado por la opinión de la ciudadanía o de ésta por los asuntos públicos sino, sencillamente, a que las redes de personas están saturadas de iniciativas que se suceden sin llegar a enlazar adecuadamente con las políticas. Esto se analizará más en los capítulos 3 y 4.

La DFG, por tanto, partió en una “nuevamente prometedor” dirección, aparentemente combinable con la de la AL21 y con la realidad de las políticas sectoriales forales, pero que, en definitiva y bajo los efectos del espejismo de “arreglar rápidamente el sistema”, ha terminado funcionando mayormente desentendida del conocimiento existente, de las redes de participación ya creadas en torno a la AL21 y del verdadero rol y circunstancias de muchos de los agentes forales y municipales de los que necesariamente y en primera instancia dependen las políticas a compartir con la ciudadanía. No obstante, de todo ello han quedado también resultados provechosos que conviene no perder.

Hoy en día, la Dirección de Participación Ciudadana se encuentra adscrito al Departamento de Gobernanza y Comunicación con la Sociedad y a buen seguro, continuará desarrollando su importante labor



cada vez más consciente e integrada en el sistema al que ha de asistir.

En cuanto al **anunciado proceso de planificación de la acción foral**, la Dirección de Modernización y Servicios llegó a definir un plan estratégico en su departamento. Pero la DGMAOOHH desarrolló este ejercicio tan solo parcialmente. Con tantos esfuerzos hacia el exterior quedó pospuesto, una vez más, dotar y ordenar adecuadamente primero el interior.

Es significativo que ya al final de la legislatura la Dirección de Participación Ciudadana echara de menos **algún tipo de “soporte”** donde estuviera reflejada “información sobre la acción foral” y preguntase si era posible que los departamentos “resumieran” su acción en algún tipo de documento con el fin de no tener que depender –por “operatividad”- de la presencia regular del funcionariado en los siguientes procesos de participación. Es curioso que prescindir de los constructores y trabajadores de las políticas en el debate con la ciudadanía sobre las mismas se considere algo más operativo. ¿Es normal que un planteamiento participativo público excluya agentes clave en los momentos clave? ¿Se conoce el papel real de los funcionarios? ¿Están estos preparados para participar las políticas que gestionan? ¿Cuentan con apoyo y capacidades para ello? Es muy importante que las metodologías de participación comprendan el rol de cada agente en el juego de los actores y lo encajen debidamente en el proceso, como ya se viene remarcando con énfasis desde hace tiempo en los estudios técnicos más relevantes en materia de participación pública, pues son considerados partes ineludibles del sistema administrativo, como gestores cualificados que son. Pero, dejando aparte esta cuestión, en ese momento se volvió palpable de nuevo –aunque para algunos solo lejanamente- **la ausencia de ese soporte interno de planificación y gestión, creado y alimentado por el funcionariado, siempre vivo y preparado para inocular los resultados de procesos participativos –sectoriales y generales-, que sirve para que los gobernantes celebren con rigor y con acierto sus procesos decisorios y rindan cuentas objetivas y transparentes de su labor, etc. que pudo haber sido la Agenda 21 Foral**, se llamase Agenda 21 o no.

Este desentendimiento reiterado sobre el valor de la planificación regular de la acción foral, esta falta de entendimiento y reconocimiento hacia el verdadero papel del funcionariado en el diseño, desarrollo directo y consolidación de las políticas -que ese es su rol, sin perjuicio de cómo queramos organizar la toma de decisiones-, y esta banalización, por desconocimiento, de la complejidad y volumen de los asuntos públicos tienen una repercusión crítica en la falta de calidad de

los procesos participativos que se desarrollan, en la poco creíble imagen que se ofrece y en la progresiva falta de capacidad de convocatoria. Esta es una de las cuestiones que se tratarán en el capítulo 4.

Tras quince años de esfuerzo y 8,5 millones de euros invertidos, si algo ha ido cobrando peso ha sido la absoluta necesidad de realizar y dar a conocer – por responsabilidad como gestores públicos- un diagnóstico del sistema que denomine y visibilice todos estos problemas que no nos dejan avanzar y que ponga en marcha un programa de trabajo especializado que aborde, íntegramente y de manera compartida, todos los aspectos que sabemos que son necesarios para la mejora de la profesión de la gestión pública. De ahí nace la idea de este documento, que quiere dejar constancia de lo hecho, de lo aprendido y de las voces que, cada vez más numerosas, creen que ha llegado el momento de comenzar a abordar con responsabilidad y con honestidad los déficits del sistema del que depende la gestión pública en Gipuzkoa.

Conviene ser positivos en la medida en que está claro que muchos estamos de acuerdo en lo principal: el sistema puede y debe ser, no solo mejorado, sino profundamente renovado. Tan solo queda aceptar que todos somos necesarios y ponernos de acuerdo en cómo hacerlo.





Situación actual de la AL21 en Gipuzkoa

3.1.

Introducción

Tal y como se ha descrito en el apartado anterior, la AL21 lleva un largo recorrido en Gipuzkoa. Los primeros pasos de dicho recorrido se dieron ya hace unos 15 años y tuvo su máximo impulso entre los años 2002 y 2007 cuando, por iniciativa propia y/o estimulados por las ayudas ofrecidas por la DFG y el Gobierno Vasco, prácticamente todos los municipios guipuzcoanos iniciaron su programa de AL21, aprobando, la gran mayoría de ellos, un plan de acción municipal para la sostenibilidad local.

Transcurrida una década desde ese gran impulso a la implantación de las AL21 y finalizado el plazo previsto para la ejecución de la primera generación de planes de sostenibilidad local aprobados por los ayuntamientos, cabe preguntarse cuál ha sido el grado de desarrollo e implantación que han tenido los procesos de AL21 y su papel actual en la gestión municipal.

El presente apartado 3 pretende responder a la pregunta anterior, aportando la información disponible en el Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa respecto al desarrollo y la vigencia de la AL21 en cada municipio y completándola con información cualitativa sobre los factores que condicionan el desarrollo de la herramienta en el Territorio Histórico de Gipuzkoa. De este modo, este apartado consta de dos subapartados descriptivos.

Primeramente, **un diagnóstico del estado de vigencia de la AL21 en cada uno de los municipios guipuzcoanos**, elaborado a partir de la consideración

de una serie de indicadores obtenidos con la información recopilada a través del Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa. Se trata de un diagnóstico relativamente sencillo, que no aspira identificar el conjunto de circunstancias que condicionan los procesos de sostenibilidad local de cada pueblo, sino que únicamente pretende determinar la vigencia de cada proceso de AL21 iniciado en Gipuzkoa y cuyo principal valor puede ser el de aportar una **visión general para el conjunto del Territorio**, y que no se limita solo a observar los municipios con procesos más activos o con una mayor vigencia.

El diagnóstico efectuado en base a indicadores, municipio a municipio, se ha completado con la información obtenida en reuniones con el personal técnico y político responsable de coordinar las agendas en cada pueblo. En estas reuniones de reflexión, se han debatido aspectos cualitativos que condicionan, positiva o negativamente, la implantación y desarrollo de las AL21 en los municipios y las comarcas de Gipuzkoa. A partir de la información obtenida de estas reuniones y de su análisis y tratamiento posterior, se ha elaborado el apartado 3.3. que pretende ser un **diagnóstico de los factores que actualmente condicionan, limitan o favorecen el desarrollo de la AL21 en Gipuzkoa**, basado en la experiencia de los agentes municipales encargados de su implantación y seguimiento.



3.2.

Situación de las AL21 en los municipios de Gipuzkoa en base a indicadores

3.2.1.

Criterios e indicadores

Con objeto de determinar el estado actual de los procesos de AL21 en el Territorio se ha recopilado e integrado la información dispersa proveniente de los distintos programas forales de apoyo a las AL21 (evaluación y programación, subvenciones, etc.) y la suministrada por los agentes municipales y comarcales responsables de la coordinación e implantación de las AL21.

El grado de conocimiento e información disponible respecto a la situación de la AL21 en los 88 municipios es muy variable y, en algunos casos, escasa, por lo que no se ha podido realizar una caracterización detallada de la calidad de los procesos de AL21 para el conjunto de municipios. Sin embargo, sí se han logrado establecer unos indicadores mínimos para cada municipio que permiten, al menos, estimar el grado de vigencia de la AL21 en cada uno de ellos y determinar en qué casos continua realizándose una gestión más o menos activa de la AL21 y en qué casos el ayuntamiento ha abandonado el proceso, si no de manera manifiesta, sí al menos en la práctica.

La valoración realizada a partir de dichos indicadores ha sido matizada, cuando ha sido posible, con otros datos sobre el modelo de gestión de la AL21, como las estructuras de participación ciudadana o de coordinación interna, etc. si bien esta información no se ha podido aplicar de manera sistemática al conjunto de municipios por carecer, en muchos casos, de información suficiente para caracterizar estos aspectos.

Los indicadores que se han podido determinar para un número significativo de municipios y que se

han utilizado en este apartado del diagnóstico son los siguientes:

Indicadores de planificación

- Año de aprobación de los planes de acción. Edad del plan en vigor.
- Número de plan: de primera, segunda o tercera generación.
- Procesos de revisión del plan de acción.
- Solicitud de subvención para procesos de revisión o actualización de planes

Indicadores de gestión

- Disponibilidad de técnico/a responsable de la coordinación de la AL21.
- Pertenencia a Udalsarea 21.
- Instalación del programa informático MUGI21.
- Evaluación anual del grado de ejecución del PAL.
- Grado de ejecución del plan de acción.
- Solicitud de subvenciones para la ejecución de acciones.

Indicadores de participación y rendición de cuentas

- Estructuras activas de participación vinculadas a la AL21.
- Publicación de los documentos de la AL21 en la Web municipal.
- Publicación de los resultados de la evaluación del grado de ejecución de los PAL.

La información necesaria para la determinación de los indicadores procede de diversas fuentes. Los programas forales de asistencia a los ayuntamientos en la evaluación de los planes de acción y la convocatoria anual de subvenciones para el desarrollo de las AL21, a los que se acogen una parte significativa de los municipios y, en especial, los que disponen de las AL21 más activas, han proporcionado una gran parte de la información. Asimismo, se ha recurrido a otras fuentes como IHOBE (MUGI21 y pertenencia a la Red Udalsarea 21) o a los resultados de una encuesta realizada en 2013 a los/as alcaldes/as, sobre su percepción acerca de la AL21.

En muchos casos la información necesaria ha sido proporcionada directamente por las personas responsables de la coordinación de la AL21 en cada municipio, bien a través de las reuniones comarcales realizadas para este diagnóstico o bien, como respuesta a consultas específicas realizadas para completar los vacíos de información existentes.



La integración de los datos obtenidos y su aplicación a cada uno de los procesos de AL21 iniciados en Gipuzkoa desde el año 2002 ha permitido determinar la salud o vigencia de cada uno de ellos. Para obtener una visión global de la situación a nivel de Territorio Histórico y establecer la vigencia relativa de cada proceso, se ha establecido una clasificación en base a las siguientes categorías:

AL21 vigente, actualizada y
 gestionada activamente

AL21 vigente

AL21 teóricamente vigente
 pero sin gestión activa

AL21 no vigente

Sin AL21

AL21 vigente, actualizada y gestionada activamente: el ayuntamiento realiza habitualmente actuaciones vinculadas a la AL21, ha revisado su plan de acción de AL21 o se encuentra en proceso de revisión, cuenta con una persona técnica o política responsable de la coordinación o ésta es asumida directamente por alcaldía y realiza algún tipo de evaluación periódica de su implantación. Se trata de municipios que, en general, disponen de mecanismos de participación vinculados a la AL21.

AL21 vigente: la gestión que realiza el municipio no cumple todas las condiciones para su inclusión en la categoría anterior, pero el ayuntamiento realiza habitualmente actividades de gestión e implantación de la AL21. En muchos casos, se trata de ayuntamientos que han mantenido una gestión más o menos activa de la AL21 pero cuyo plan de sostenibilidad local, por el tiempo transcurrido desde su aprobación requiere ser revisado. Asimismo, se han incluido en esta categoría aquellos municipios que si bien no han realizado hasta ahora una gestión demasiado activa de la AL21, se encuentran realizando o han realizado recientemente un proceso de revisión que ha reactivado la participación y la consideración de la AL21 por parte de los agentes municipales y la ciudadanía.

AL21 teóricamente vigente pero sin gestión activa. El ayuntamiento realiza algunas actuaciones vinculadas a la AL21, si bien apenas se tienen en cuenta en la gestión municipal y se corre el riesgo de que el proceso pierda toda vigencia a medio plazo si no se procede a su reactivación.

AL21 no vigente: No tenemos constancia de que el ayuntamiento haya realizado ninguna actividad en torno a la AL21 en los últimos años. A este respecto, hay que señalar que rara vez se declara el abandono del proceso de AL21 por parte de un ayuntamiento. Lo habitual es que la AL21 vaya perdiendo vigencia y centralidad en la gestión municipal de manera progresiva.

Sin AL21. Municipios que no han llegado a aprobar un plan de acción de AL21.

Por tanto, el diagnóstico en base a indicadores realizado permite obtener una visión del grado de vigencia de la AL21 en cada municipio guipuzcoano.

Debe advertirse que la valoración realizada en este apartado no ofrece un diagnóstico profundo sobre la calidad del proceso en cada municipio, sino que se limita a determinar la presencia de la AL21 en la gestión municipal.

Por otra parte, la información disponible sobre la gestión que realizan algunos ayuntamientos de la AL21 es escasa. En general, la falta de datos respecto de la situación de la AL21 en un municipio delata una escasa actividad en torno a la misma, ya que los municipios con procesos “activos” utilizan habitualmente los recursos que ofrece la DFG (subvenciones, servicio de evaluación, etc.) o Gobierno Vasco. Sin embargo, no es descartable que se den excepciones a esta norma, y algún municipio cuenta con una AL21 más activa que lo reflejado en el diagnóstico. Por tanto, las conclusiones del diagnóstico deben tomarse con cautela, al menos hasta que se logre su contraste con todos los municipios valorados. Por último, hay que señalar que el diagnóstico se ha elaborado en base a los datos disponibles en los primeros meses de 2015 y que la situación de la AL21 en algún municipio concreto ha podido cambiar en el tiempo transcurrido entre el tratamiento de los datos y la publicación de este documento.



3.2.2. Resultados

Los 88 municipios que constituyen el Territorio Histórico de Gipuzkoa han iniciado un programa de AL21 entre los años 2002 y 2014. De ellos, 83 han llegado a aprobar un plan de acción (PAL) para la sostenibilidad local, en su mayor parte, entre los años 2002 y 2007. La elaboración de un PAL requiere la participación de los agentes municipales responsables de la implantación de las distintas políticas municipales y su contenido debe acordarse con la ciudadanía, por lo que se puede considerar que el 93% de los pueblos de Gipuzkoa han tenido una AL21 más o menos activa, al menos, durante este proceso de diseño inicial.

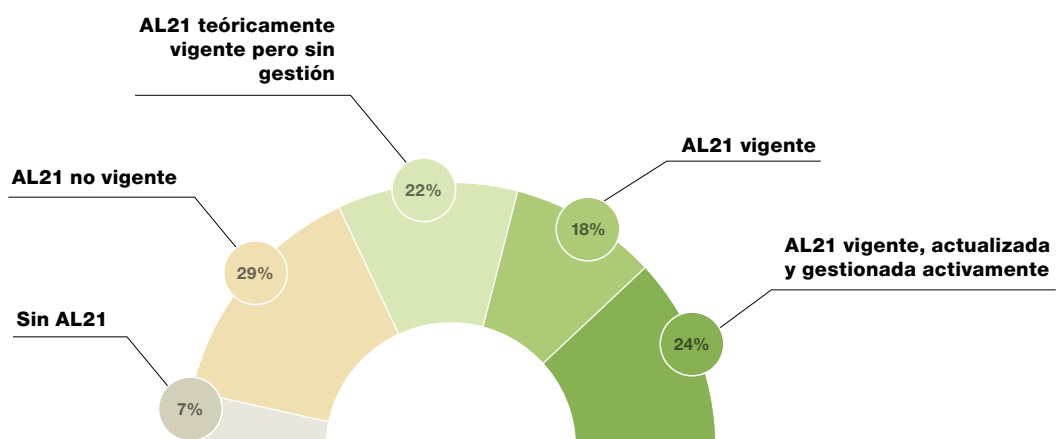
A partir de este impulso inicial, la implicación de cada ayuntamiento en el posterior desarrollo de la AL21 y, en concreto, en la implantación y seguimiento del plan de acción para la sostenibilidad aprobado ha sido muy desigual. De este modo, mientras que en algunos municipios la AL21 ha llegado a constituir un elemento central o, al menos, importante de los elementos que conforma la planificación y gestión municipal, en otros, fue abandonada y olvidada casi tan pronto como terminó el proceso inicial de diseño. En la mayoría de municipios, se ha mantenido una mínima gestión de alguno de los elementos que conforman la AL21, si bien pocas veces se ha trabajado de modo que se hayan podido desarrollar todas sus potencialidades y se detecta, en muchos casos un abandono paulatino de la herramienta y la marca de la AL21.

Gráfico 13/

Vigencia de la AL21 en Gipuzkoa (marzo de 2015).
(Fuente: Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa - DFG)



AL21 vigente, actualizada y gestionada activamente	21 municipios	Alkiza	Azkoitia	Hernani	Tolosa
		Aduna	Azpeitia	Ibarra	Urretxu
		Andoain	Deba	Irun	Zarautz
		Arama	Donostia-San Sebastian	Legazpi	Zumarraga
		Arrasate	Elgoibar	Ordizia	
		Astigarraga		Orendain	
AL21 vigente	16 municipios	Abaltzizketa	Berastegi	Hondarribia	Olaberria
		Amezketeta	Berrobi	Ikaztegieta	Orexa
		Baliarrain	Errenteria	Itsasondo	Segura
		Beasain	Gabiria	Lizartza	Zegama
AL21 teóricamente vigente pero sin gestión	19 municipios	Anoeta	Eibar	Lasarte-Oria	Urnieta
		Aretxabaleta	Eskoriatza	Mutiloa	Usurbil
		Asteasu	Idiazabal	Oñati	Villabona
		Ataun	Irura	Ormaiztegi	Zerain
		Belauntza	Larraul	Soraluze-Plasencia de las Armas	
AL21 no vigente	26 municipios	Aia	Bidegoian	Hernalde	Orio
		Albiztur	Elduain	Lazkao	Zaldibia
		Alzaga	Elgeta	Legorreta	Zestoa
		Altzo	Errezil	Leintz-Gatzaga	Zizurkil
		Antzuola	Ezkio-Itsaso	Lezo	Zumaia
		Beizama	Gaintza	Mutriku	
		Bergara	Getaria	Oiartzun	
Sin AL21	6 municipios	Aizarnazabal	Gaztelu	Pasaia	
		Alegia (se encuentra actualmente diseñando su Agenda 21 Local)	Leaburu		
			Mendaro		



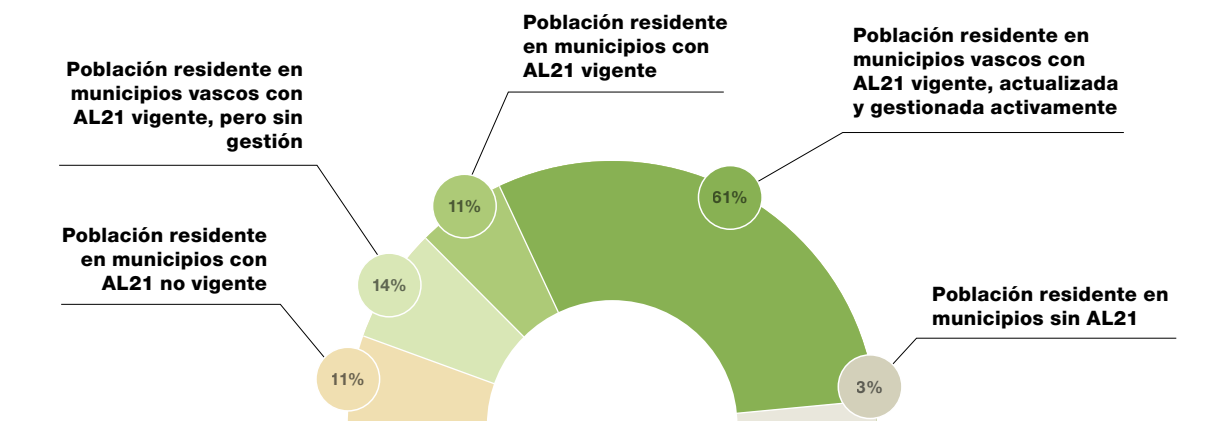


Atendiendo al número de municipios y de procesos de AL21 iniciados en ellos, se obtienen los siguientes resultados:

- 37 municipios cuentan en la actualidad un programa de AL21 activo o en vigor. Se trata en su mayoría de pueblos con una larga trayectoria en su implantación, si bien, algunos de ellos, han reactivado su AL21 después de años de abandono de las actividades vinculadas a la misma e incluso, algún ayuntamiento históricamente reticente a la implantación de la herramienta, ha aprobado recientemente su primer plan de acción para la sostenibilidad local.
- 21 de los ayuntamientos del grupo anterior realizan una gestión activa y específica de su AL21 y han revisado su planificación para adaptarla a la realidad actual y los nuevos objetivos de sostenibilidad, dando paso, en general, a planes de acción más elaborados y de mayor calidad. En estos municipios, la revisión del PAL ha supuesto la reafirmación del compromiso de la AL21 y la participación de agentes y departamentos del ayuntamiento que hasta el momento no se sentían partícipes del proceso. En general, estos municipios realizan labores periódicas de seguimiento de la implantación de los PAL, publican los resultados de dicha evaluación y cuentan con una persona designada para la coordinación de la AL21.
- Parte de los municipios con AL21 vigente cuentan con una planificación acordada y aprobada muchos años atrás, elaborada en una coyuntura socioeconómica muy diferente a la actual y poco adaptada, por tanto, a las demandas sociales y las necesidades de gestión del ayuntamiento. Superado ampliamente el periodo de vigencia de estos planes, se requiere una revisión urgente de sus contenidos. El hecho de que no se haya acometido dicha revisión, denota la escasa atención o bajo grado de prioridad que se ha prestado a la herramienta los últimos años y refleja la fragilidad del proceso de AL21 en estas poblaciones, así como el riesgo de que se produzca un abandono del programa, si no manifiesto, sí en la práctica. En cualquier caso, se trata de un periodo clave de cara al futuro de las AL21 en estos municipios.
- En otros 19 municipios, se realiza alguna actividad esporádica vinculada a la AL21 (solicitud de subvención para la ejecución de actuaciones, la evaluación puntual del PAL u otra) pero la AL21 no constituye un elemento central de la política municipal y está lejos de ser considerada como un referente en la gestión municipal, existiendo un claro riesgo que la AL21 pierda su vigencia a corto plazo.
- Si bien las AL21 no se “derogan” y rara vez se abandonan de manera “oficial” o manifiesta, no tenemos constancia que se haya desarrollado ninguna actividad vinculada a la AL21 en los últimos años en 26 municipios (29%), a pesar de contar con planes de sostenibilidad aprobados por los respectivos plenos municipales. Se concluye por tanto que en estos municipios la planificación para el desarrollo sostenible local que propone la AL21 no ha llegado a cuajar, se ha abandonado toda gestión activa del plan de acción y que la AL21 no se encuentra vigente.

Gráfico 14/

Población residente en municipios con AL21 vigente (2015).
(Fuente: Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa - DFG y EUSTAT)



- Si bien se puede dar por hecho que en el anterior grupo de municipios la AL21 no desempeña actualmente un papel relevante y está lejos de haber desplegado todas sus potencialidades como herramienta de gobernanza para el desarrollo sostenible, no significa que su diseño e implantación no haya contribuido a desarrollar o a dar los primeros pasos en la consecución de algunos objetivos que definen la AL21: en gran parte de estos pueblos, la AL21 ha constituido el primer intento de planificación estratégica, ha introducido el concepto de medio ambiente y sostenibilidad en la agenda municipal y ha supuesto las primeras experiencias de participación de los ciudadanos en la definición de las políticas municipales. De hecho, se encuentran clasificados en el grupo anterior ayuntamientos que en algún momento ha apostado claramente por la implantación de esta herramienta en sus municipios e, incluso, han sido referentes en su desarrollo pero que, por diferentes motivos, han terminado por abandonarla.

Si completamos el análisis de la situación de la AL21 en cada municipio introduciendo el **factor demográfico**, se obtienen conclusiones más favorables, ya que el 72% de los habitantes del Territorio viven en municipios con AL21 vigente y el 61% en pueblos y ciudades cuyos ayuntamientos han revisado recientemente su plan de sostenibilidad local.

De este hecho, se deduce que existe una relación entre el número de habitantes de un municipio (y por tanto, en general, de la disponibilidad de recursos económicos y técnicos de su ayuntamiento) y el dinamismo de su AL21, si bien esta relación entre recursos y vigencia no es excluyente y existen municipios grandes (Eibar) con agendas poco dinámicas y pueblos muy pequeños y escasos recursos que son referentes por la activa gestión de su AL21 (Aduna, Arama, Alkiza).

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la existencia de una AL21 vigente y gestionada activamente en los municipios medianos y grandes no significa que ésta juegue un papel relevante en la política y la gestión municipal y que así sea percibida por sus ciudadanos. De hecho, la importancia relativa de la AL21 en la planificación municipal, su percepción por parte de sus habitantes y su papel en la integración de la opinión ciudadana en la toma de decisiones, suele ser mayor en los municipios pequeños, que al contrario que muchos municipios grandes, tienen en la AL21 su principal herramienta de planificación y participación.

3.2.3.

Perspectiva comarcal

Si bien en el presente diagnóstico nos estamos refiriendo principalmente al estado de las AL21 en los municipios, no podía faltar una referencia a las AL21 en las comarcas. La realidad administrativa de Gipuzkoa, con gran número de municipios de pequeño tamaño y escasos recursos administrativos, ha promovido un papel específico de las entidades comarcales en el impulso y apuesta por la AL21. Este papel ha sido diverso y acorde al perfil territorial de cada comarca, así como a la naturaleza y ámbitos de gestión de cada entidad comarcal y se ha apoyado principalmente en las agencias de desarrollo económico comarcales y, en menor medida, en las mancomunidades de residuos (Urola Kosta, Txingudi) y asociaciones de desarrollo rural comarcales (principalmente, Tolomendi).

Gráfico 15/

Comarcas guipuzcoanas



Si bien las mancomunidades y asociaciones de desarrollo rural han dejado de ofrecer un apoyo específico en el diseño y gestión de las AL21 y su papel actual se limita a la ejecución de las acciones del PAL municipales sobre las que tienen competencia (residuos en el caso de las mancomunidades, desarrollo rural en el caso de las asociaciones), tres agencias de desarrollo comarcal siguen desempeñando un papel relevante en el avance de las AL21 de su comarca, tanto mediante su apoyo a los ayuntamientos en la implantación y seguimiento de las AL21 municipales como, en el caso de dos de ellas, mediante el desarrollo de programas 21 comarcales.



Debabarrena

En la comarca de Debabarrena, la agencia comarcal Debegesa ha desarrollado un programa 21 propio, además de jugar un importante papel en la promoción e implantación de los planes municipales. La agencia ejerce un papel tractor de las AL21 del conjunto de municipios de la comarca, participando, en la definición y formulación de los planes de acción y cumpliendo tareas de asesoramiento y apoyo técnico orientadas a impulsar la puesta en marcha de las acciones contempladas en los mismos.

Gráfico 16/

Comarcas guipuzcoanas: Debabarrena



Con anterioridad a la creación del Udaltalde 21 Debabarrena, proyecto en el cuál se definieron las primeras AL21 en los municipios de la comarca, Debegesa creó en el año 2000, un departamento de AL21.

En el año 2004 tanto los municipios de la comarca como Debegesa aprobaron su primer Plan de Acción y entraron a formar parte de la Red Udalsarea 21.

Desde entonces Debegesa ha efectuado una gestión activa de a AL21, de modo que la Agenda 21 comarcal de Debabarrena es una de las más consolidadas de Gipuzkoa. Entre los años 2012-2013 ha revisado su Plan, en un proceso de carácter estratégico y con la participación de agentes socioeconómicos de la comarca, aprobando el denominado **“Plan de acción para la sostenibilidad de Debabarrena 2012-2020”**.

Debegesa impulsó en el año 2007 una iniciativa con objeto de revitalizar y dar un impulso a los planes de acción de seis municipios de la comarca que

se observaban mas estancados: Eibar, Deba, Elgoibar, Ermua, Mallabia y Mutriku. La iniciativa se centraba en la creación y dinamización de Comisiones municipales de sostenibilidad, y posteriormente recibió un Premio Udalsarea 21 por su carácter ejemplarizante. Sin embargo, en la actualidad, de los nueve municipios que conforma la comarca, únicamente tres mantienen vigente su AL21 y dos de ellas han revisado recientemente su PAL.

Tolosaldea

Tolosaldea es la comarca con un mayor número de municipios de Gipuzkoa, ya que se encuentra constituida por 28 pueblos, 24 de los cuales cuentan con menos de 2.000 habitantes y 15 menos de 500 habitantes.

El carácter rural y la escasa disponibilidad de recursos económicos y administrativos de gran parte de los municipios de la comarca han condicionado el desarrollo de las AL21 y ha supuesto una dificultad para su implantación. Sin embargo, dicho obstáculo ha podido ser superado, en muchos casos, mediante la aplicación de fórmulas, a veces, novedosas (ver en capítulo 2: Udaltaldes 21 rurales) que han permitido la implantación de la AL21 en casi todos sus municipios. De este modo, Tolosaldea constituye hoy en día una de las más dinámicas en la implantación y seguimiento de la AL21 y cuenta con un número significativo de municipios con un desarrollo notable de la AL21.

Gráfico 17/

Comarcas guipuzcoanas: Tolosaldea



Los municipios de Tolosaldea crearon sus primeras AL21 a través de 5 Udaltaldes 21 diferentes uno de los cuales fue un Udaltalde específico orientado al enfoque de la AL21 en municipios de carácter rural (ver apartado 2.3.). En estos primeros pasos de diseño e implantación tuvo un papel destacado la asociación comarcal de desarrollo rural Tolomendi.

Implantada la AL21 en la mayor parte de pueblos, la principal dificultad para su posterior seguimiento y pleno desarrollo ha sido la falta de recursos técnicos en los ayuntamientos. Como ya se ha explicado con detalle en el capítulo 2, para tratar de paliar dicha falta, en el año 2009 y tras un inicio apoyado por la Diputación e impulsado por Tolosaldea Garatzen y Tolomendi, se constituyó TGIUZ (Tolosaldeako Garapen Iraunkorrekko Udal Zerbitzuak), una estructura de técnicos que prestan servicio a los ayuntamientos de pequeño tamaño poblacional en la coordinación de las AL21 y en la implantación de políticas de sostenibilidad. Actualmente se encuentran adheridos a TGIUZ los municipios de Alkiza, Amezketza, Alegia, Anoeta, Asteasu, Berastegi, Berrobi, Elduain, Ikaztegieta, Irura, Orendain, Oresa y Villabona y cuenta con tres técnicos/as. La coordinación de TGIUZ se realiza desde el área de desarrollo local de la agencia de desarrollo comarcal Tolosaldea Garatzen. Por tanto, en este caso, el papel desempeñado por la entidad comarcal Tolosaldea Garatzen no es de gestionar un plan propio, sino el apoyar a los municipios en el desarrollo e implantación de sus propias agendas, así como en el seguimiento de su implantación.

Es de destacar el hecho de que algunos de los municipios de menor tamaño del Territorio cuentan con una persona responsable de la implantación de la AL21. La correlación entre la existencia de este responsable y la gestión activa de la AL21 es un hecho constatable y constituye uno de los principales éxitos de esta estructura creada en Tolosaldea.

Goierri

Al igual que Tolosaldea, la comarca del Goierri cuenta con un gran número de municipios de pequeño tamaño, todos los cuales han desarrollado un programa de AL21. Asimismo, Goierri es, junto con Debabarrena, la única comarca que cuenta con un proceso comarcal de AL21, proceso que es gestionado por la agencia de desarrollo Goieki, entidad participada por los 18 municipios de la comarca.

Los 18 planes de acción municipales y el Plan de acción comarcal gestionado por Goieki fueron diseñados a través del Udaltalde 21 Goierri, desarrollado entre 2003 y 2004.

Una vez aprobados los planes, la totalidad de municipios, excepto Ataun, pasaron a formar parte de la Red Udalsarea 21 y algunos municipios comenzaron progresivamente a gestionar sus planes de acción con el apoyo ofrecido por el Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa.

Sin embargo, el notable impulso inicial que tuvo la agenda en la comarca no ha tenido continuidad en muchos pueblos. De este modo, gran parte de ellos han ido abandonando toda gestión de su AL21 y son unos pocos (Arama, Ordizia, Itsasondo), los que mantienen vivo el proceso. Las razones del paulatino abandono de las AL21 en la comarca, puede estar relacionada con la falta de personal asignado para la gestión en municipios que, en general, disponen de escasos recursos administrativos. Otras de las razones aducidas por algunos de los agentes comarcales para explicar el escaso desarrollo de las AL21 municipales ha sido la falta de especificidad del proceso inicial de diseño, que dio como resultado la aprobación de planes poco adaptados a las singularidades de cada uno de los 18 pueblos.

La AL21 comarcal, en cambio, mantiene su dinamismo y ha sido recientemente revisada con la participación tanto de los ayuntamientos como de los distintos agentes socioeconómicos de la comarca.

Como dato positivo, hay que señalar que algunos municipios que hasta ahora han prestado escasa atención a su AL21 están reavivando el proceso (Gabiria, Zegama, Segura) mediante su evaluación, revisión y participación ciudadana.

Gráfico 18/

Comarcas guipuzcoanas: Goierri





3.2.4.

Vigencia y revisión de los planes de acción para la sostenibilidad local

La vigencia del Plan de Acción Local y el tiempo transcurrido desde su aprobación es, en general, un indicador determinante para establecer la salud del proceso de AL21 en un municipio.

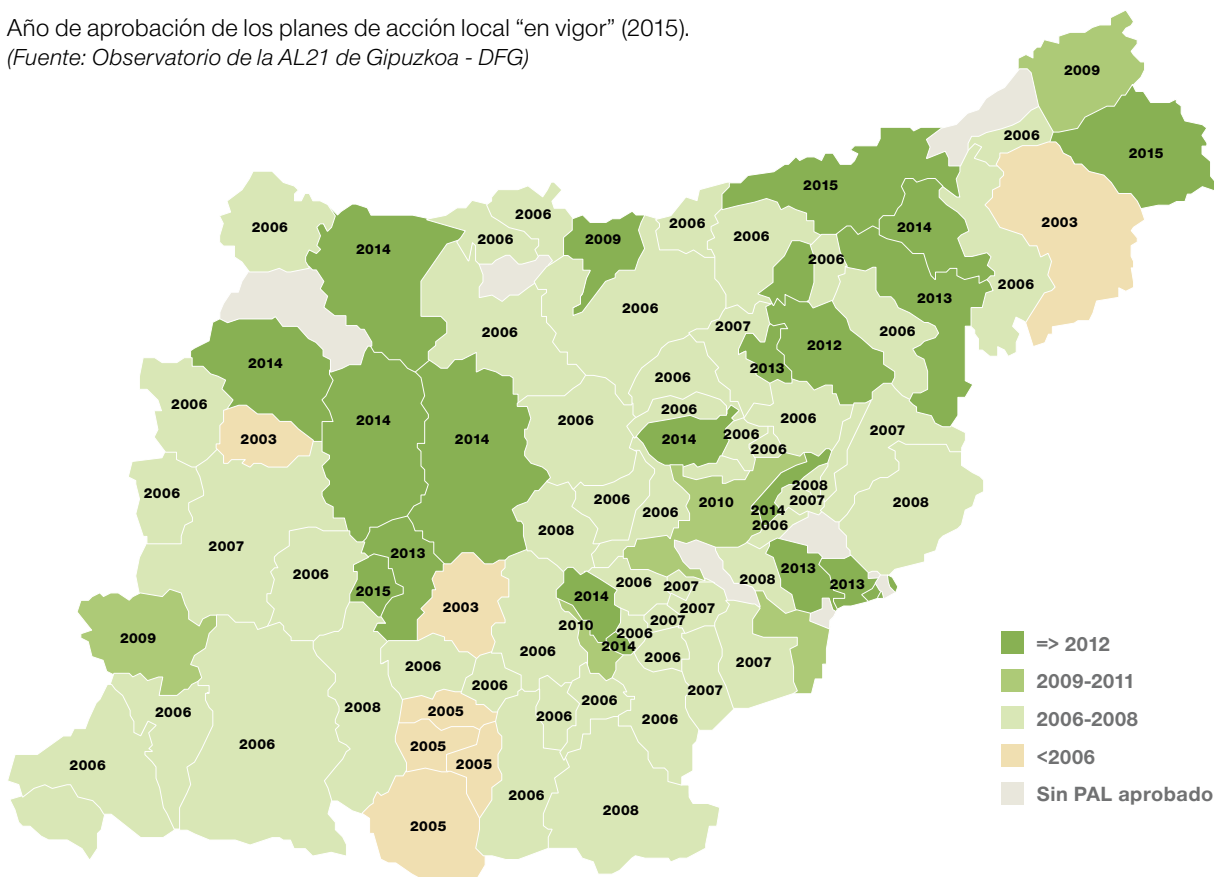
El mayor impulso a la elaboración y aprobación de planes de AL21 se dio en Gipuzkoa entre los años 2006 y 2008, período durante el que más del 80% de los municipios guipuzcoanos aprobaron, a través de sus plenos, su primer PAL.

La primera generación de planes de acción de AL21 se aprobó, en general, sin un periodo claro de vigencia, ni una fecha límite para su implantación. Sin embargo, siguiendo la metodología de referencia en ese momento para la elaboración de planes de acción⁵, la mayor parte de los PAL incluía una batería de acciones a implantar en un periodo de 5 años, diferenciando las acciones a ejecutar a corto (1 año), medio (2-3 años) y largo plazo (4-5 años).

Teniendo en cuenta la fecha de aprobación de la primera generación de planes y los plazos previstos para su implantación, se concluye que la mayoría han superado ampliamente el periodo para el que fueron diseñados.

Gráfico 19/

Año de aprobación de los planes de acción local "en vigor" (2015).
(Fuente: Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa - DFG)

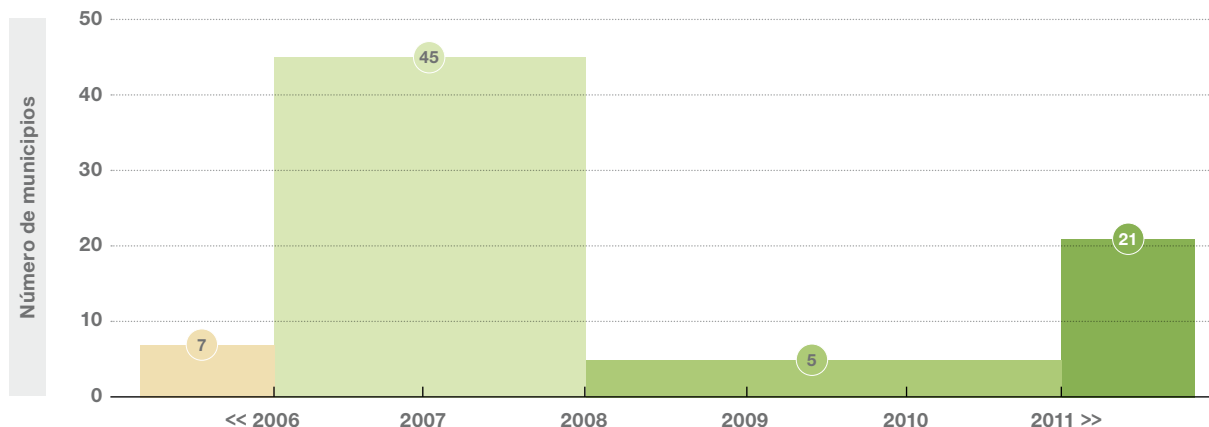


⁵ 2004. IHOB. Agenda Local 21. Guía para la puesta en marcha de planes de acción
<http://www.ihobe.eus/Publicaciones/ficha.aspx?IdMenu=750e07f4-11a4-40da-840c-0590b91bc032&Cod=05571ff3-087f-4efa-9579-db5e6617c481&Idioma=es-ES&Tipo>.



Gráfico 20/

Año de aprobación de los PAL “en vigor”



Como toda planificación, la establecida a través de la AL21 requiere de una revisión periódica para garantizar su efectividad y operatividad. Las acciones planificadas deben actualizarse teniendo en cuenta los avances conseguidos y adaptándolas a la realidad ambiental, social y económica de cada periodo, así como a las demandas y aspiraciones de la ciudadanía y las necesidades de gestión de la administración local.

Si bien parte de los municipios, entre los que se encuentran casi todos los de tamaño poblacional mediano y grande, han revisado su planificación y han aprobado un nuevo plan de sostenibilidad local en los últimos años, es un dato significativo y preocupante que no se haya acometido la revisión o actualización de un gran porcentaje de los planes de acción aprobados con anterioridad al año 2008.

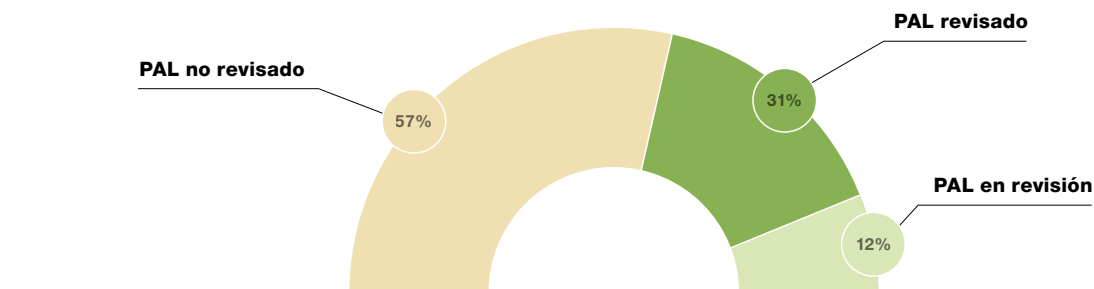
Además del tiempo transcurrido desde su aprobación, para valorar la vigencia de los planes de acción hay que tener presente la profunda alteración que han sufrido las circunstancias socioeconómicas de Gipuzkoa y de sus municipios desde 2008 hasta hoy, de modo que gran parte de las premisas y previsiones con las que fueron elaborados los planes de primera generación han sido alteradas, como lo han sido, asimismo, las percepciones y demandas de los ciudadanos.

De los 77 planes de acción aprobados en Gipuzkoa con anterioridad a 2008 (incluidos los comarcales), 24 han sido revisados, mientras que otros 9 se encuentran en diferentes fases de revisión. Los restantes planes no han sido modificados desde su aprobación, por lo que nos encontramos con que 44 ayuntamientos cuentan con planes “viejos”, elaborados con objetivos

Gráfico 21/

Proporción de planes anteriores a 2009 revisados en 2015.

(Fuente: Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa - DFG)





y enfoques que difieren, probablemente, de las exigencias actuales y que son, por tanto, poco útiles para el ayuntamiento y escasamente eficientes en impulsar un desarrollo local en clave de sostenibilidad.

De los datos obtenidos del Servicio foral de evaluación del grado de ejecución de los planes de acción se concluye que, generalmente, el ritmo de implantación de las acciones del PAL se reduce en los últimos años de vigencia de los planes y que una vez superado el quinto año de implantación, suele ser inferior al 7% anual. Asimismo, en la medida en que transcurren los años desde la elaboración del PAL, se produce muchas veces un desapego respecto del mismo por parte de la ciudadanía y los agentes municipales (técnicos y políticos) responsables de su implantación y seguimiento que puede concluir en el abandono, si no de manera manifiesta, sí en la práctica, del proceso de AL21.

Por tanto, en gran parte de los municipios existe una necesidad urgente de adaptar la planificación municipal para la sostenibilidad a la realidad, las exigencias y los retos actuales. Con este fin, a partir del año 2011, parte de los recursos de las subvenciones de AL21, que antes se dirigían exclusivamente a la financiación de proyectos de inversión contenidos en

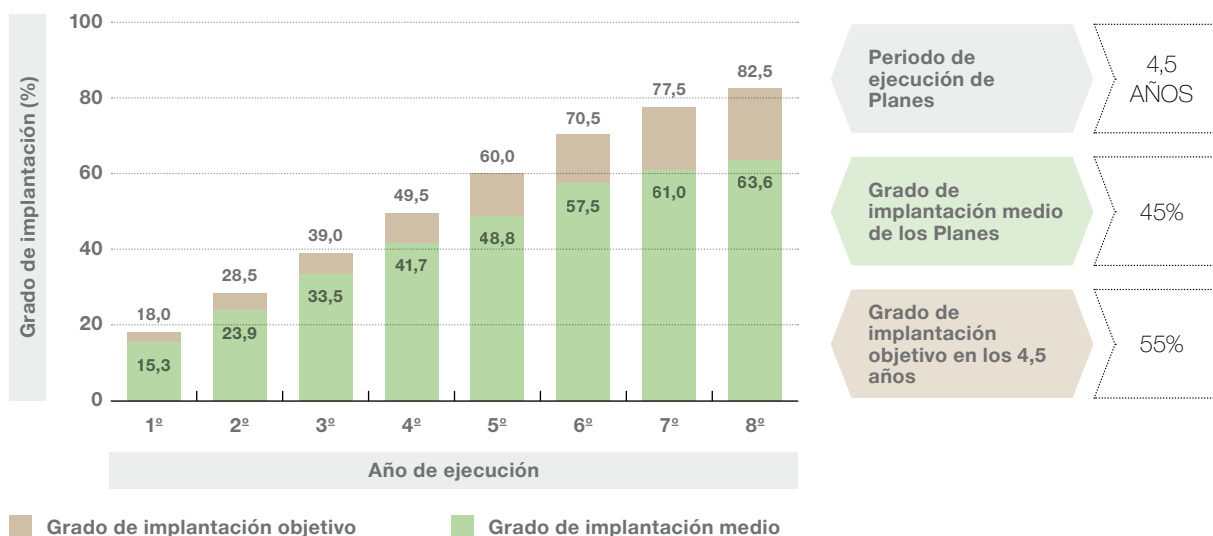
los planes, se dirigen ahora apoyar procesos de reactivación de la AL21 mediante su revisión. En este periodo, 28 ayuntamientos y 3 comarcas se han acogido a dichas ayudas y si bien no todos los procesos de revisión han concluido con éxito, muchos de ellos han logrado reactivar su AL21.

3.2.5. Grado de ejecución de los planes aprobados

Como se ha expuesto ya en el apartado 2.5, uno de los servicios de apoyo a la sostenibilidad local que presta el Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa a los ayuntamientos y entidades comarcales es el de evaluación y programación de los planes de acción a través de la realización de campañas anuales. El grado de ejecución de los planes, es decir, el desarrollo de las acciones contempladas en la planificación municipal para la sostenibilidad, ha sido estimado a través de los datos obtenidos a través de dicho servicio de evaluación. Anualmente se evalúan entre 30 y 40 planes.

Gráfico 22/

Grado de implantación promedio de los planes de acción de AL21 Gipuzkoa (2014)
(Fuente: Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa - DFG. Informe de evaluaciones 2015)



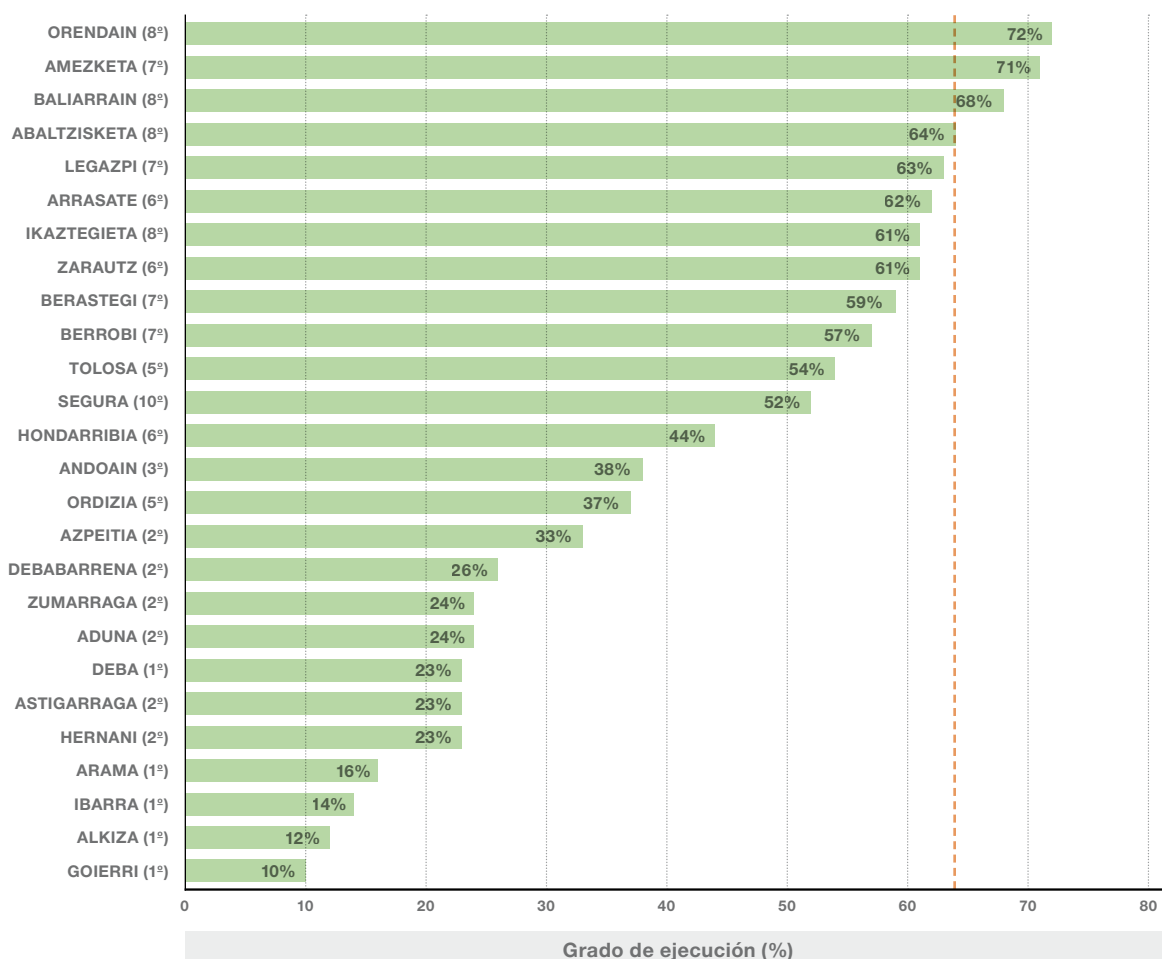
La evaluación del grado de ejecución de los planes se realiza mediante la determinación del estado de cada una de las acciones que conforman el PAL, clasificándolas en alguna de las siguientes categorías: completada, finalizando, avanzada, iniciada o pendientes de inicio. De este modo, se obtiene el grado de implantación global del Plan de Acción.

Los planes evaluados se encuentran en diferentes años de ejecución, siendo el período medio de ejecución de los Planes de Acción de AL21 en Gipuzkoa de 4,5 años (2014)⁶. En ese momento, el grado de implantación medio es del 45%. Este valor se encuentra por debajo del objetivo teórico establecido para la implantación de la mayor parte del plan en 8 años, que para ese periodo de implantación sería del 55%.

Gráfico 23/

Grado de implantación alcanzado por los planes en el año 2014

(Fuente: Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa - DFG. Informe de evaluaciones 2015)

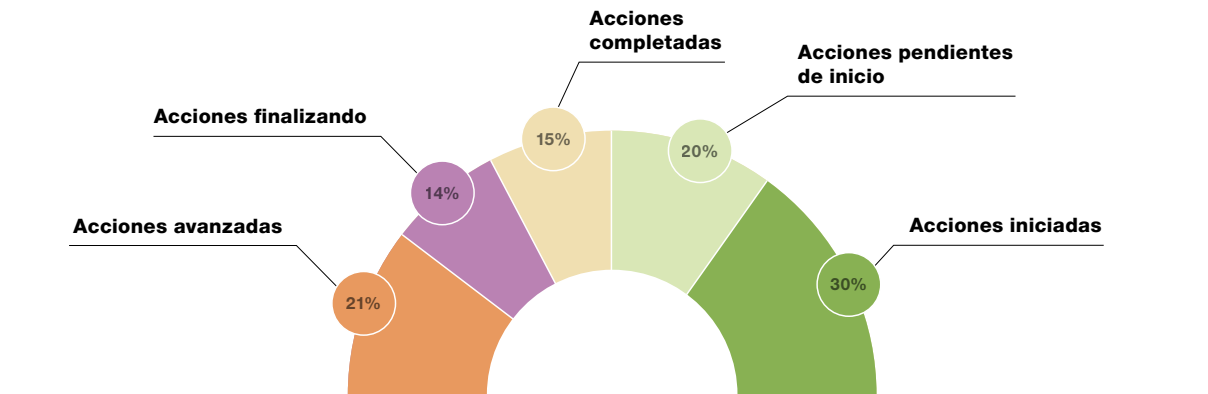


⁶ Diputación Foral de Gipuzkoa. 2015. Informe de Resultados del Servicio de evaluación de los planes de acción de la AL21. http://www4.gipuzkoa.eus/MedioAmbiente/gipuzkoaingurumena/adj/documentacion/Informe%20DFG%202014_vdef.pdf

**Gráfico 24/**

Estado de ejecución de las acciones. 2014

(Fuente: Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa - DFG. Informe de evaluaciones 2015)



El grado de ejecución promedio se distancia de los valores objetivo a medida que transcurren los años desde su aprobación, es decir, cuanto más joven es un plan, más se aproxima a los valores deseables y cuantos más años lleva implantándose más se aleja de los mismos.

Conviene subrayar, en cualquier caso, que si bien los datos de grado de ejecución sirven para hacerse una idea, tanto a nivel de Territorio como municipio a municipio, de hasta qué punto se van cumpliendo los compromisos adquiridos por los ayuntamientos con la aprobación de sus planes de sostenibilidad local, las comparaciones entre municipios tienen un carácter únicamente orientativo, ya que cada plan ha sido aprobado en circunstancias diferentes y con un grado de ambición distinto.

De este modo, nos encontramos con planes elaborados para un periodo de vigencia de 8 años y otros pensados para un periodo de únicamente 4 años. Asimismo, hay que tener en cuenta el año de aprobación (que en el caso de los evaluados oscila entre 2006 y 2014), en contextos económicos desiguales y con un grado de conocimiento y experiencia también distinto. Por otra parte, existen notables diferencias en cuanto a la tasa de implantación entre los planes de primera y segunda generación. Los municipios con planes de segunda generación en su conjunto presentan grados de ejecución superiores al promedio, si bien este hecho se nota especialmente el primer año de ejecución y se va igualando conforme transcurren los años.

En cuanto al estado de las acciones planificadas, los 26 planes de acción local evaluados en 2014 contenían un total de 3.109 acciones, de las que 902 acciones ya se habían ejecutado (finalizando o completadas), 487 acciones (80%) se encontraban como mínimo iniciadas y 622 se hallaban pendientes de inicio.

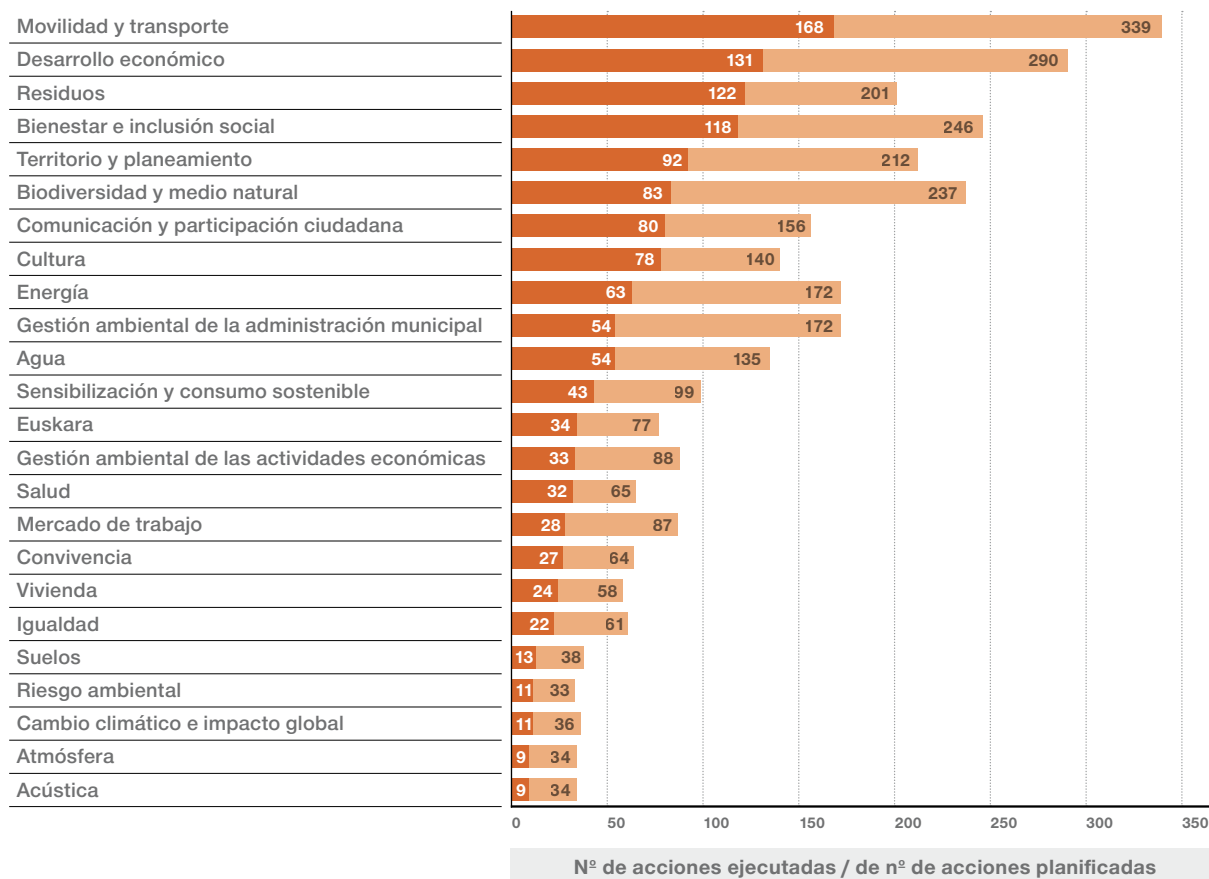
Existen notables diferencias en el grado de implantación de las acciones contenidas en los planes de sostenibilidad local en función del ámbito temático o sectorial al que pertenecen. De este modo, Movilidad, Desarrollo Económico, Residuos, Bienestar Social y Planeamiento Urbano constituyen los ámbitos sectoriales con un mayor grado de ejecución, hasta el punto que entre los cinco ámbitos suponen casi la mitad de las acciones ejecutadas.



Gráfico 25/

Nivel de ejecución de las acciones de sostenibilidad local por ámbitos temáticos. 2014

(Fuente: Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa - DFG. Informe de evaluaciones 2015)



Factores que obstaculizan la implantación de acciones

Los factores que condicionan u obstaculizan la implantación de las acciones planificadas e impiden la plena ejecución de los planes de acción de la AL21 son muchos y diversos, si bien, se pueden clasificar en dos grandes grupos: los derivados de una planificación deficiente (errores de diseño del PAL) y los vinculados a la dificultad propia de su implantación.

Algunas de las que habitualmente se señalan por los responsables municipales de la implantación de la AL21 suelen ser las siguientes:

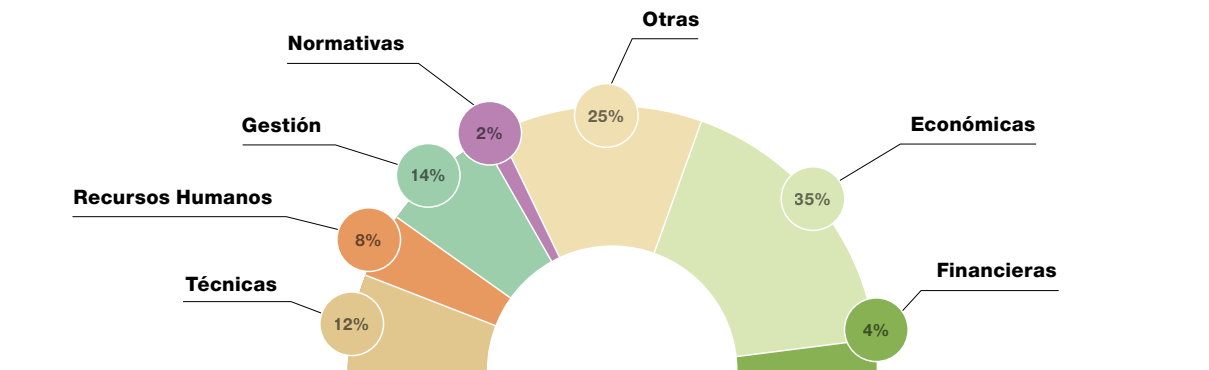
- Dificultades financieras para acometer ciertas actuaciones que requieren de una gran inversión (saneamiento de aguas, energía, infraestructuras de movilidad sostenible, etc.)

- Falta de recursos humanos (técnicos) para el desarrollo de las acciones, en especial, en los municipios de menor tamaño.
- Falta de adaptación de algunas de las acciones contenidas en el PAL a los objetivos generales o sectoriales del ayuntamiento, como consecuencia de:
 - Insuficiente participación de los responsables sectoriales de la implantación de acciones en la elaboración de la planificación.
 - Incorporación al PAL de acciones que no son competencia municipal.
 - Incorporación de acciones propuestas en los procesos de participación pero que luego no son asumidas e implantadas por los responsables municipales.
 - Otros errores de diseño.

**Gráfico 26/**

Razones de la no ejecución de las Acciones de Energía

(Fuente: Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa - DFG. Informe de evaluaciones 2013)



En el marco del servicio de evaluaciones del año 2012 se realizó un análisis específico de la planificación e implantación de acciones de energía. Si bien se trata de un ámbito temático concreto, con sus propias especificidades, puede ser indicativo de los principales factores que condicionan el desarrollo de las acciones planificadas a través de la AL21. En dicho estudio, los/las técnicos/as municipales apuntaban, como principales barreras para la puesta en marcha de acciones de sostenibilidad energética, las dificultades económicas (35%), las dificultades de gestión (14%) y las dificultades técnicas (12%).

3.2.6.**Participación**

La participación de la ciudadanía y de los agentes sociales y económicos es un componente fundamental de la AL21, que establece (capítulo 28.3 del Programa 21) que *“Cada autoridad local debería iniciar un diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas y aprobar un “Programa 21 local”. Mediante la celebración de consultas y la promoción de un consenso, las autoridades locales recibirían aportes de la ciudadanía y las organizaciones cívicas, empresariales e industriales locales y obtendrían la información necesaria para formular las mejores estrategias. El proceso de consultas aumentaría la conciencia de los hogares respecto de las cuestiones relativas al desarrollo sostenible.”*

La participación es, por tanto, imprescindible tanto en la formulación y diseño como en la ejecución y seguimiento de las AL 21.

¿En qué medida se ha dado respuesta a dicho mandato en los procesos de AL21 desarrollados en Gipuzkoa?

En principio, todos los municipios que han iniciado un proceso de AL21, es decir, la práctica totalidad de los pueblos del Territorio, han desarrollado un programa participativo asociado al mismo.

En este sentido, los incipientes procesos de AL21 supusieron, para muchos ayuntamientos, la primera experiencia en tratar de hacer participar a los vecinos/as y los agentes sociales del municipio en la formulación de las políticas municipales y, como tal, han contribuido a la profundización democrática mediante una cultura más participativa en la administración municipal, cultura que se ha trasladado posteriormente a ámbitos sectoriales y a procesos de participación general no vinculados directamente con la AL21.

A pesar de la clara contribución que ha tenido la AL21 en la formación de una cultura de gestión pública más participativa, el desarrollo que han tenido los procesos y estructuras de participación ligadas a la AL21 ha sido, como la propia AL21, irregular y en muchos casos limitado, siendo contados los casos en los que las estructuras de participación creadas con la Agenda 21 han continuado funcionando de manera dinámica y efectiva durante un periodo prolongado, al menos en los pueblos de cierto tamaño.



Habitualmente, las estructuras de participación creadas con la AL21 han ido languideciendo tras el impulso inicial, lo que se traduce en el hecho de que si bien gran parte de los pueblos cuentan aún nominalmente con un **“foro ciudadano de Agenda 21 local”** u otro órgano de participación abierto a la ciudadanía, se trata en la práctica de órganos no funcionales, con escasa participación y muy limitada capacidad de influir en las políticas municipales.

La situación parece ser mejor en un número significativo de municipios rurales o de pequeño tamaño poblacional, donde existía o se ha creado una tradición de asambleas o foros ciudadanos (con el nombre de *“herri batzarra”* u otra denominación), algunas surgidas con la AL21 pero la mayoría con un origen independiente, en la que se discuten y deciden los principales aspectos de la gestión municipal (Zerain, Alkiza, Orendain, etc.).

No disponemos de datos de los procesos y estructuras de participación, ligada a la AL21 o no, del conjunto de los pueblos del Territorio. Sin embargo, a través del servicio de evaluación de los PAL que anualmente pone en marcha la DGMA, se recopila y analiza información sobre las estructuras y dinámicas participativas asociadas a la AL21 en los municipios evaluados. En el año 2014, se realizó un análisis más amplio (aunque limitado también a municipios participantes en el servicio), para incorporar información respecto a otros procesos participativos no surgidos de la AL21 y analizar su relación con la propia AL21.

Como en todos los análisis obtenidos a través del servicio de evaluación, hay que tener presente que derivan de los datos de los municipios más activos en la gestión de su AL21 y que, por tanto, los resultados no son extrapolables al conjunto de Territorio. Sin embargo, en este aspecto no se puede dar por sentado que el grupo de municipios que evalúan su PAL sean los que cuenten con los procesos de participación de mayor calidad, ya que puede haber municipios con un alto grado de integración de las opiniones ciudadanas en la toma de decisiones y en el seguimiento de las políticas, pero que desarrollen esos procesos de manera independiente a la estructura participativa y la planificación establecida a través de la AL21.

En el estudio de 2014 (servicio de evaluación 2013) participaron 31 municipios, 13 de ellos de menos de 4.000 habitantes y 18 de más de 4.000 habitantes, mediante cuestionarios cumplimentados por los coordinadores de la AL21. Se analizaron los siguientes bloques:

- Presencia de mecanismos generales de participación en los municipios.
- Coordinación de los procesos de participación ciudadana vinculados a la AL21 con otros procesos de participación del municipio.
- Análisis específico de la participación en las Agendas 21.

El 74% de los municipios analizados disponía de un marco general para la participación ciudadana (vinculada a la AL21 o no), proporción que llegaba al 100% en el caso del grupo de municipios con una población menor a 4.000 habitantes, donde existen estructuras de participación que se encuentran, en general, fuertemente arraigadas en el funcionamiento de los pueblos.

Sin embargo, no todas las estructuras de participación tenían que ver con el funcionamiento, seguimiento o revisión de la AL21 y, de hecho, el 52% de los procesos de participación desarrollados en estos pueblos y ciudades eran independientes de la AL21, lo que es un número significativo, teniendo en cuenta que estamos hablando de los municipios con una AL21 más viva. Por tanto, si bien la AL21 se apoya en la participación ciudadana, especialmente en el momento de su definición, la integración de la opinión de los vecinos en la gestión municipal, en caso de realizarse, se efectúa muchas veces a través de otros procesos o herramientas y no tiene apenas incidencia en el desarrollo posterior de la propia AL21⁷ (gráfico 27).

En lo que respecta a las estructuras de participación directamente vinculadas a la AL21, es decir, las surgidas del proceso de AL21 o vinculadas al mismo, el 55% de los municipios consultados disponían en 2013 de un foro de AL21 o mecanismo estable de participación en la AL21, siendo mayor la proporción en los pueblos de menos de 4.000 habitantes. En los municipios más grandes se consolida la participación a través de mesas de trabajo temáticas como calidad del aire, movilidad o residuos (gráfico 28).

⁷ Diputación Foral de Gipuzkoa. 2014. Informe de resultados del Servicio de evaluación de los planes de acción de la AL21 http://www4.gipuzkoa.net/MedioAmbiente/gipuzkoaingurumena/adj/documentacion/Informe%20Evaluaciones%20Planes%202013_vdef_W2003.pdf



Gráfico 27/

Grado de coordinación entre los procesos de participación ciudadana en la Agenda Local 21 con otros procesos presentes en los municipios o mecanismos generales

(Fuente: Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa - DFG. Informe de evaluaciones 2013)

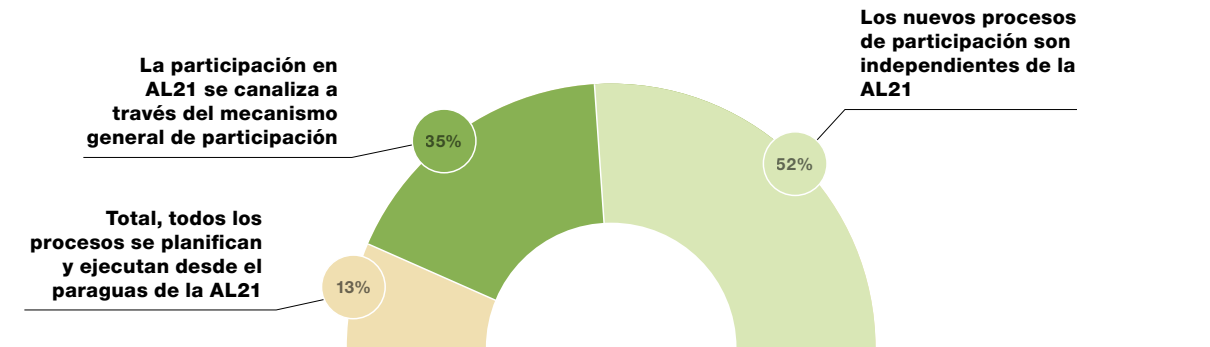
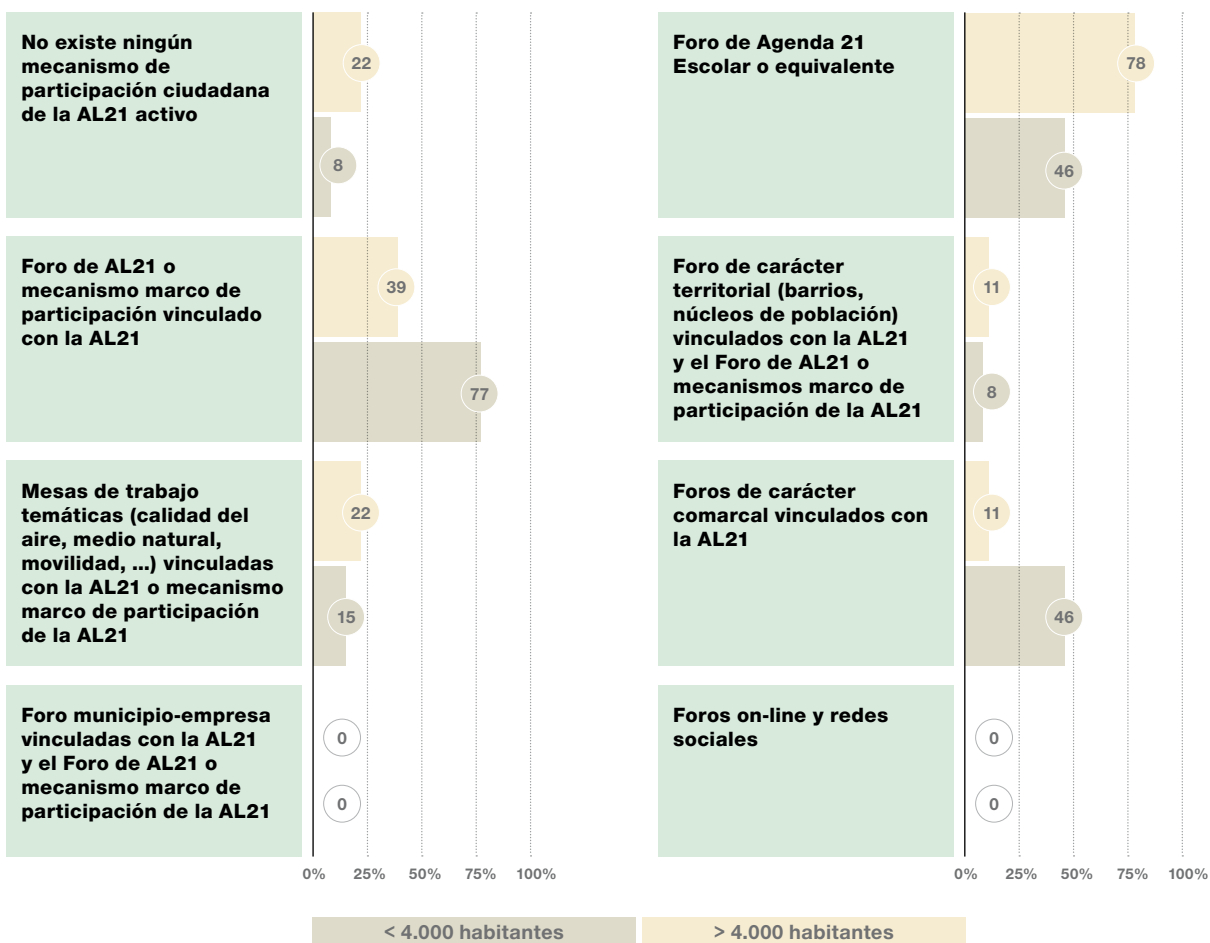


Gráfico 28/

Mecanismos activos en la Agenda Local 21 en 2013

(Fuente: Servicio de evaluación PAL 2013.)



Uno de los factores que más influyen en el grado de dinamismo de la participación vinculada a la AL21 es la fase o etapa en el que se encuentra la propia AL21 en cada pueblo. De este modo, destaca la diferencia existente entre las fases de planificación o revisión del plan de acción local, y la fase de ejecución y seguimiento de dicho plan.

El Programa 21 exige la celebración de consultas y recibir aportes de la ciudadanía y de los agentes sociales y económicos para la formulación de la estrategia local para la sostenibilidad y en todos los procesos de planificación y revisión de la AL21 se trata de dar respuesta a dicho mandato con mayor o menor convicción y con mejores o peores resultados. De este modo, los municipios que en 2013 se hallaban en proceso de revisión habían tenido un promedio de 7 sesiones de participación, y en el 30 % de los casos la participación fue considerada como “muy activa” en la aportación y validación de propuestas de diseño del nuevo plan de sostenibilidad local.

Sin embargo, una vez aprobado el plan de sostenibilidad local, el esfuerzo de participación se reduce drásticamente y de hecho, en más del 80% de los municipios analizados que no se encontraban en fase de revisión, no se había celebrado ningún encuentro o sesión de participación en 2013. El papel asignado a la ciudadanía por los ayuntamientos en el seguimiento del plan es escaso: únicamente el 37% de los ayuntamientos consultados (que, recordemos, son los que disponen de datos objetivos del grado de ejecución de sus planes por haber evaluado su PAL), informaban periódicamente a la ciudadanía de los avances en la ejecución del plan de manera directa; un 19%, además de informar, promovía la discusión y valoración de resultados y únicamente un municipio sometía a la opinión de los vecinos la definición de las actuaciones a desarrollar para la ejecución del plan.

Por tanto, las estructuras de participación surgidas con la AL21 (foro ciudadano, etc.) tienden a perder dinamismo y a desaparecer una vez transcurrido la fase de diseño y planificación de la AL21, si bien inoculan la necesidad de la participación pública en la gestión municipal. El papel de estos mecanismos en el seguimiento y evaluación del plan, la reformulación y reconsideración de acciones y en definitiva, en la rendición de cuentas de la acción municipal, suele ser escaso.

Entre los ámbitos temáticos tratados en las sesiones de participación de la AL21, los que mayor incidencia tuvieron fueron “residuos” (85% de los municipios con participantes en 2013), “proyectos en espacios públicos” (65%) y “movilidad” (65%).

Gráfico 29/

Ámbitos en los que incidieron los mecanismos de participación ciudadana vinculados con la AL21 en 2013

(Fuente: Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa - DFG. Informe de evaluaciones 2013)





A través de los cuestionarios, se obtuvo asimismo, información en torno a la representatividad de los distintos perfiles sociales en las sesiones de participación, destacando el hecho de que el 67% de los municipios recalcan la falta de presencia de personas inmigrantes, seguidas de personas jóvenes (48%) y personas con discapacidad (43%). En relación al tipo de participación institucional, en los municipios de menos de 4.000 habitantes los cargos políticos acudían a las sesiones de participación en todos los casos, mientras que en los de más de 4.000 habitantes, dicho porcentaje se reducía al 60%. La proporción se invierte en el caso de la asistencia del personal técnico vinculado con la temática tratada:

Por último, se preguntó a los coordinadores municipales de AL21 la contribución que, a su parecer, ha tenido la AL21 a la formación de una cultura más participativa en el ayuntamiento y, en general, el municipio. En el 64% de los casos, consideraron que la AL21 ha contribuido en mayor o menor medida a una cultura más participativa y a generar una serie de aprendizajes que facilitan la mejora de los procesos de participación ciudadana, así como a establecer un mayor acercamiento entre ciudadanía y ayuntamiento.

Gráfico 30/

Colectivos del municipio que acudieron habitualmente a las sesiones de participación.
(Fuente: Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa - DFG. Informe de evaluaciones 2013)

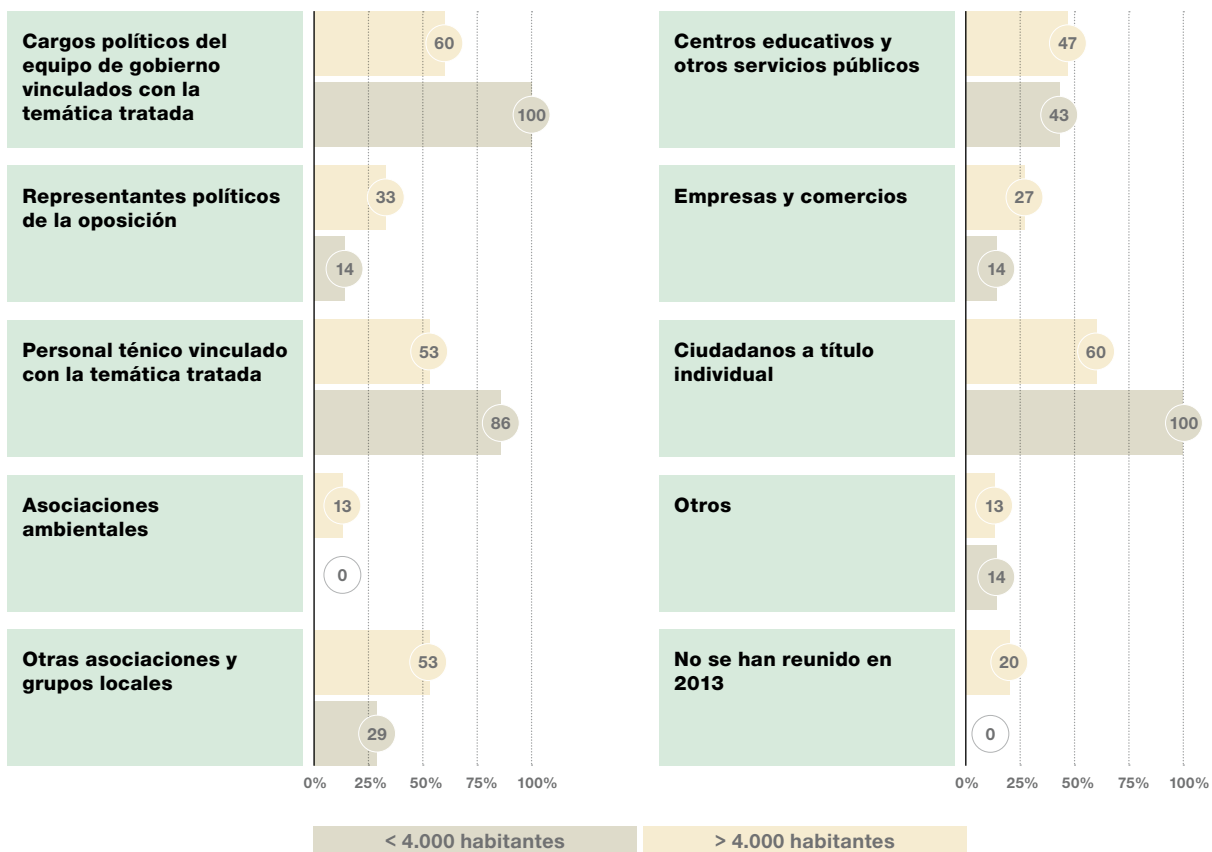


Gráfico 31/

Contribución de la Agenda 21 a una cultura más participativa

(Fuente: Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa - DFG. Informe de evaluaciones 2013)



Los datos estadísticos aportados hasta aquí ofrecen una visión general del estado de la participación de la planificación para la sostenibilidad en los municipios que mantienen viva su agenda y realizan, al menos, una gestión básica de la misma. Respecto al resto, todo indica que los 51 pueblos (57%) que en el apartado 3.2.2 han sido incluidos en las categorías de “AL21 teóricamente vigente pero sin gestión”, “AL21 no vigente” o “sin AL21” no mantienen un proceso participativo vivo ligado a la AL21, si bien, algunos de ellos han desarrollado en fechas recientes procesos participativos relativamente ambiciosos fuera del marco de la planificación para la sostenibilidad establecida a través de la AL21.

El modo en que se ha diseñado y desarrollado la participación en cada caso y el éxito o el fracaso de dichos procesos de participación, parecen haber determinado, en buena medida, tanto la imagen que tienen los vecinos de cada pueblo sobre la AL21, como su propia pervivencia. En Gipuzkoa encontramos una amplia gama de situaciones y desarrollos en este aspecto, desde pueblos en los que las dificultades y la conflictividad del proceso participativo han supuesto un obstáculo insalvable para la pervivencia de la AL21 y provocado el deterioro de su imagen, hasta municipios que han sabido desarrollar procesos participativos de éxito, con la inversión y apuesta en estructuras que han perdurado en el tiempo y a través de legislaturas de diferente color político.

Entre esos dos extremos, la evolución más frecuente que ha tenido la participación ligada a la AL21 ha sido, al menos en los municipios grandes y medianos, la de que tras un primer impulso durante la puesta en marcha de la AL21 y la redacción del primer plan de acción, fuera perdiendo vigor y dinamismo progresivamente, hasta desvanecerse por completo en el caso de los municipios que han abandonado la gestión activa de sus planes, o hasta su revitalización en el marco de un nuevo proceso de revisión del plan de acción local cuando ésta se ha producido.

Los municipios pequeños mantienen una dinámica participativa de mayor constancia y menos vinculada a las fases de la AL21, probablemente porque la participación ligada a ésta fue integrada en estructuras participativas previas y por mantener una cultura más colaborativa y asamblearia, que no es posible en los municipios de mayor tamaño con comunidades mayores.

Por tanto, como conclusión, **las Agendas 21 locales han supuesto el primer ejercicio de participación de las políticas públicas con los ciudadanos en muchos municipios del Territorio**, en especial en el caso de entidades locales de cierto tamaño. La falta de experiencia en el diseño y ejecución de procesos participativos y, a veces, la falta de voluntad política y cierta resistencia administrativa a participar las políticas sectoriales, han podido perjudicar la continuidad y credibilidad del proceso en algunos casos. Otros factores a tener en consideración y que han sido coadyuvantes en el proceso de desgaste, son la percepción generalizada que la ciudadanía tiene de la política; así como su pérdida de confianza, credibilidad y legitimidad del propio sistema representativo, junto con la falta de transparencia y la rendición de cuentas, así como la falta de códigos de buen gobierno. Sumado a todo ello, la sobreadundancia de procesos participativos habidos, sin resultados acordes con el esfuerzo y la inversión de medios ha supuesto un fuerte desgaste en la capa política, técnica y por supuesto, ciudadana.



Sin embargo, en conjunto, la participación ligada a la AL21 ha contribuido a establecer una cultura más participativa, tanto en la administración como en la ciudadanía, así como al aprendizaje de técnicas y recursos que han permitido un mejor diseño de procesos participativos posteriores, que a veces han sustituido a la propia AL21 como instrumentos de integración de la opinión vecinal en la gestión municipal. Muestra de que la participación ligada a la AL21 ha constituido una fuente de aprendizaje para la dinamización de la participación es que, en general, las personas encargadas de coordinar la AL21 han jugado un papel fundamental en el diseño y dinamización de los procesos participativos.

3.2.7.

La red de coordinadores de AL21

La existencia de una persona que asuma las labores de coordinación técnica, dinamización y gestión de la AL21 es uno de los principales indicadores de la salud y vigencia de la AL21.

Gipuzkoa cuenta con una extensa red de técnicos/as responsables de la coordinación de la implantación y seguimiento de las AL21 en su municipio o comarca. En concreto, el 52% de los municipios de Gipuzkoa disponen de al menos una persona asignada a la gestión técnica del medio ambiente y/o la sostenibilidad, en la mayoría de los casos, integrada en la relación de puestos de trabajo de la administración local, si bien cierto número de ayuntamientos ha optado por la contratación de asesorías técnicas externas para la ejecución de las labores de coordinación.

Gráfico 32/

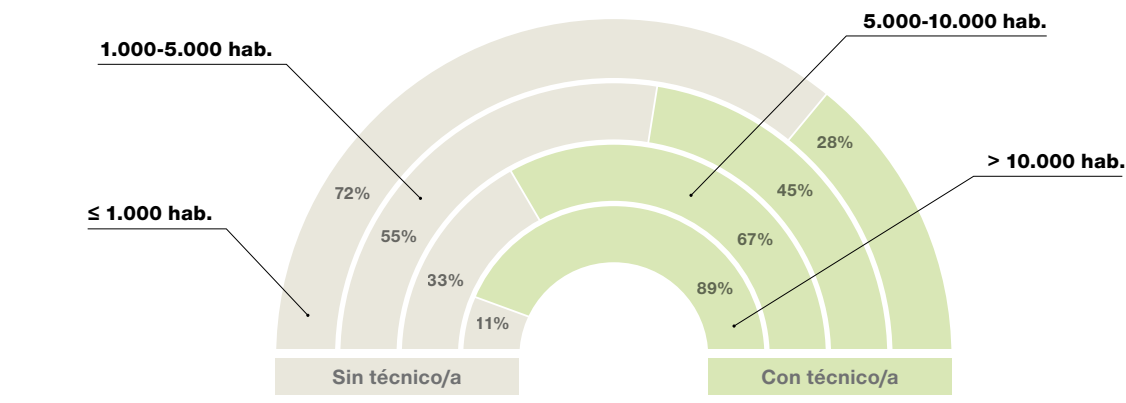
Red de técnicos municipales de AL21 en Gipuzkoa.
(Fuente: Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa - DFG)



Gráfico 33/

Municipios con técnicos/as de medio ambiente/sostenibilidad en función del número de habitantes

(Fuente: Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa - DFG.)



La mayoría de las veces, **la coordinación de la AL21 suele ser ejecutada por la persona o área técnica de medio ambiente, si bien existen unos pocos casos en los que los ayuntamientos cuentan con personal técnico específicamente designado para la AL21 y tareas asociadas** (dinamización de la participación, tareas de evaluación y programación, coordinación de las diferentes áreas sectoriales, etc.).

Como es lógico, los municipios pequeños cuentan con menos capacidad de contratación de técnicos en esta y otras áreas, por lo que, **si bien la gran mayoría de los ayuntamientos de poblaciones de más de 5.000 habitantes cuentan con técnicos de medio ambiente y/o sostenibilidad, este porcentaje se reduce al 28% en el caso de los pueblos de menos de 1.000 habitantes** (gráfico 33).

En algunos municipios muy pequeños, en ausencia de personal técnico, esta coordinación de la AL21 ha sido asumida por personal político. La coordinación técnica ejercida por personal político es relativamente habitual en municipios pequeños y es asumida generalmente por alcaldes y, en menor medida, por concejales de medio ambiente y sostenibilidad. **Los cargos políticos que asumen estas tareas suelen considerar la AL21 como un instrumento útil de planificación estratégica del municipio y suelen emplear las herramientas y recursos de la AL21 (evaluación, MUGI21, estructuras de participación) como elementos de gestión general del ayuntamiento, con lo que se generan procesos de**

AL21 relativamente vivos y dinámicos. No obstante, este tipo de coordinación presenta el riesgo de que el relevo en la alcaldía afecte negativamente a la salud de la AL21, especialmente si ésta es asumida por una persona con un menor conocimiento o fe en la herramienta. En cualquier caso, **la coordinación técnica por parte de alcaldes/as ha sido fundamental en el mantenimiento de las AL21 en los municipios de pequeño tamaño poblacional**, que presentan especiales dificultades en la implantación y gestión de planes de acción de sostenibilidad en sus municipios, debido a la falta de recursos económicos y la escasez de personal.

Aunque es imperativo que el personal político se implique en los procesos AL21 y los haga suyos, **es necesario asegurar el desarrollo de unas labores de coordinación técnica con una dedicación regular y continuada en el tiempo.** Por ello, dada la realidad administrativa de Gipuzkoa, con una alta proporción de pueblos pequeños y habiéndose comprendido, desde las primeras fases de la implantación de las AL21, las especiales dificultades que podían tener en la implantación de sus agendas, se ha hecho un gran esfuerzo en tratar de dotar a estos municipios de una asistencia técnica permanente que permitiera el desarrollo de sus AL21. Y ello ha sido posible, especialmente gracias a la implicación activa de las entidades comarcales correspondientes, al esfuerzo de los propios ayuntamientos y al apoyo de la DGMA en la primera etapa. El caso más especial ha sido el de **Tolosaldea (TGIUZ)**, ya descrito en el apartado



2.4. y a lo largo de este capítulo. De este modo, es significativo que municipios de muy pequeño tamaño poblacional (como Alkiza, Orexa u Orendain) cuenten con la asistencia de técnicos en sostenibilidad cierto número de horas a la semana.

La red de técnicos locales se completa en la escala comarcal con la de las tres agencias de desarrollo económico comarcal que cuentan con técnicos en medio ambiente o desarrollo local: **Debegesa, Tolosaldea Garatzen y Goieki, que cumplen una importante función en sus respectivas comarcas**, tanto en la coordinación de las actuaciones de los municipios, como en la prestación de asistencia a los que no cuentan con técnicos propios.

Hay que señalar que de manera regular esta red de técnicos coordinadores de AL21 está integrada por **gestores públicos muy completos**. Cuentan con una excelente formación y un conocimiento muy amplio de las numerosas materias que componen la gestión pública, con la necesaria visión global (económica, social, medioambiental) de los problemas a la que les obliga la materia que trabajan (AL21), y con numerosos recursos y capacidades que les permiten desenvolverse con eficiencia en las relaciones con otros agentes (institucionales, asociaciones, empresas, ciudadanía, etc.). Desde el punto de vista de la DGMA **esta red de técnicos coordinadores de AL21 es fundamental para la coherencia general de la acción local con la acción foral**. De hecho, como ya se ha descrito en el apartado 2.7, esto es algo que ha sido percibido y utilizado en varias ocasiones por diversas instancias de la DFG. En este sentido, convendría limitarse a recurrir a su colaboración en iniciativas que aspiren a consolidarse en el largo plazo.

Los/las técnicos/as de medio ambiente y sostenibilidad se han ido incorporando a los ayuntamientos guipuzcoanos a lo largo de los últimos 15-20 años, de manera paralela y, muchas veces, a consecuencia del inicio de los procesos de AL21. Hoy en día **conforman una valiosa red de personas** que, si bien no cubre el conjunto del Territorio (es significativa la ausencia, por ejemplo, de técnicos municipales en gran parte de la comarca del Goierri), abarca buena parte del mismo y constituye, probablemente, una de las principales aportaciones que ha tenido la AL21 a la sostenibilidad de los pueblos guipuzcoanos. Aunque también debemos dar la vuelta a esta afirmación y decir que **la AL21 en Gipuzkoa existe gracias a la labor de esta red de técnicos**.

3.2.8.

La pertenencia a Udalsarea 21

La Red Udalsarea 21, "*Red Vasca de Municipios hacia la Sostenibilidad*", es un foro para la coordinación y cooperación para dinamizar las AL21 de los municipios vascos e impulsar la ejecución de los planes de acción.

Tal y como se ha descrito anteriormente (ver apartado 2.2.), Udalsarea 21 se constituyó en 2002 mediante un convenio de colaboración suscrito por IHOBE, las Diputaciones Forales de Gipuzkoa y Alava, y 16 municipios, 8 de ellos guipuzcoanos. Desde entonces y a través de sucesivos convenios, la Red ha ido variando su composición de entidades firmantes y ha ido creciendo en cuanto a ayuntamientos participantes.

En la actualidad, Udalsarea 21 está constituida por 198 municipios vascos, la Dirección de Transportes del Gobierno Vasco, la Agencia Vasca del Agua (URA), el Departamento de Salud del Gobierno Vasco y la Sociedad Pública de Gestión Ambiental, correspondiendo a esta última la Secretaria Técnica. En Gipuzkoa forman parte de la Red 70 de los 88 municipios del Territorio.

Udalsarea 21 presta asistencia a los ayuntamientos en la implantación, seguimiento y revisión de sus planes de acción a través de la publicación de guías metodológicas, la organización talleres temáticos, la aplicación informática para la gestión MUGI21, la prestación de asistencia en el seguimiento de los PAL, etc.

Para pertenecer a Udalsarea 21, los ayuntamientos deben haber aprobado su plan de acción para la sostenibilidad, comprometerse a trabajar por la sostenibilidad local mediante la implantación de las acciones recogidas en sus respectivos planes de acción locales y, hasta hace poco, abonar una cuota anual de entre 300 y 1.000 euros, por lo que la pertenencia a la Red se ha utilizado en este diagnóstico como indicador del compromiso del ayuntamiento con la AL21 y de actividad en torno a ella.

No obstante, si bien las condiciones que se establecen para entrar en Udalsarea 21 implican que en algún momento haya existido dicho compromiso por parte del ayuntamiento, el mero hecho de pertenecer hoy a la Red no indica necesariamente que el compromiso y la actividad a favor de la AL21 se haya mantenido. Todos los ayuntamientos que cuentan con una Agenda 21 activa pertenecen a la Red, pero no todos los que pertenecen a la Red mantienen su Agenda 21 activa, tal y como se constata si comparamos el plano de municipios pertenecientes a la Red y el plano





3.3.

Primera reflexión territorial sobre los factores que condicionan el pleno desarrollo de la AL21 en Gipuzkoa

3.3.1.

Justificación

Los datos aportados por el Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa, relativos al apartado 3.2 son, a todas luces, reveladores. Aunque en realidad no hacen sino constatar con total coherencia las conclusiones de la mesa redonda que sobre el futuro de las AL21 se celebró durante la *“Jornada de apoyo a la sostenibilidad local: El futuro de la AL21”* en 2006 en el Kursaal-Donostia (ver apartado 2.6), y en la que algunos de sus más eficientes gestores apuntaban una primera relación de debilidades del sistema que ya entonces estaban entorpeciendo su plena implantación.

Ya en el año 2006 existía un elevado consenso en relación a la necesidad e importancia de adoptar el modelo de gestión planificada, estratégica, transversal y participada como proponía metodológicamente la AL21, como paso previo hacia la sostenibilidad y hacia lo que ésta suponía para el presente y futuro de Gipuzkoa. A la par, y en el afán de mejora continua que caracteriza al carácter guipuzcoano, también se señalaron algunas de las causas que generaban distorsiones en torno a su óptima aplicación. Sin embargo, si bien todos conocíamos ya entonces la existencia de esas señales, estas eran –y siguen siendo– de tal naturaleza que no hemos encontrado la manera de hacerles frente. Y es que la mayoría son **debilidades del sistema institucional en el que nos encontramos inmersos**. Un sistema en el que somos y nos sentimos pequeños y en el que contrarrestar las malas prácticas siempre se considera tarea exclusiva de los responsables políticos. Responsables que, aunque deseen y

se empleen con afán en mejorarlo, incluso localizados en la cabecera de las instituciones, luchan contra todo tipo de dificultades y no disponen apenas de tiempo material para lograr efectos sustanciales que perduren. De ahí la necesidad de que la red de gestores públicos que, desde un punto u otro del sistema, creemos en la AL21 como herramienta y nos dedicamos a implantarla, nos unamos en una reflexión colectiva que se adentre en el diagnóstico y solución de los condicionantes del sistema institucional que impiden el buen avance de la AL21 –como modelo de gobernanza para el desarrollo sostenible que puede llegar a ser– y elevemos propuestas de mejora a nuestros responsables políticos, legislatura tras legislatura.

Por todo ello, como se ha indicado en la introducción del capítulo 3, el diagnóstico efectuado en base a indicadores, municipio a municipio, se ha completado con la información obtenida en reuniones con el personal técnico y político responsable de coordinar las agendas en cada pueblo. En estas reuniones de reflexión, se han debatido **aspectos cualitativos** que condicionan, positiva o negativamente, la implantación y desarrollo de las Agendas 21 Locales en los municipios y las comarcas de Gipuzkoa. A partir de la información obtenida de estas reuniones y de su análisis y tratamiento posterior, se ha elaborado un **diagnóstico de los factores que actualmente condicionan, sobre todo en el sentido limitativo, el desarrollo de la Agenda 21 Local en Gipuzkoa**, basado en la experiencia de los agentes municipales encargados de su implantación y seguimiento.

¿A cuántas reuniones hemos acudido donde se afirma que nuestros planes se están cumpliendo cuando, en realidad, una mirada honesta indica lo contrario? Si queremos movernos hacia un escenario deseado, será vital saber dónde estamos ahora. Y hay que adelantar, con satisfacción, que el diagnóstico de campo ha puesto de relieve con inesperada y llamativa franqueza algunos de esos aspectos mejorables del sistema institucional y social. Una franqueza de agradecer, pues es muy conveniente. Para mejorar algo hay que reconocer y expresar que ese algo no va bien y, en segundo lugar, hay que superar la idea de que no tiene remedio. Llevamos demasiado tiempo buscándole los fallos metodológicos a la herramienta y concentrándonos en exquisiteces, mientras que los principales problemas se localizan en un grupo de fracturas del sistema que conviene analizar, poner en común y resolver.



3.3.2.

Objetivos y metodología

El **objetivo principal** se ha centrado en conocer de primera mano, a través de la escucha en forma abierta, confiada y directa, todo aquello que se percibe como déficit en la gestión de una AL21 y del sistema político-administrativo donde se incardina, por parte de quienes la aplican y desarrollan, recogiendo sus voces y expresiones naturales de forma gráfica.

Mediante este **ejercicio de indagación colectiva** se ha querido alcanzar una nueva perspectiva de los procesos de sostenibilidad local, donde la realidad constituya un medio para crear y corregir y no una limitación que convenga aceptar con resignación. A partir de los elementos extractados se quiere plantear lo que hemos denominado **“una historia de propósito”**, es decir tener elementos de juicio para ir respondiendo a la pregunta ¿adónde debemos dirigir nuestra atención y la atención de nuestras instituciones en relación a los procesos de sostenibilidad y a los procesos político-administrativos que los favorezcan e impulsen?

En cuanto a la **metodología** aplicada, se desarrollaron 5 reuniones comarcales de reflexión (en 2014) con un grupo de coordinadores de AL21 de los ayuntamientos o entidades comarcales. En la mayor parte de los casos eran técnicos municipales o comarcales de medio ambiente o sostenibilidad pero, en el caso de municipios pequeños, acudieron alcaldes y concejales que asumían directamente la coordinación de la AL21 (Arama, Segura, Soraluze, etc.). Asimismo fueron llamados los técnicos de consultoría que se dedican a llevar el día a día de la AL21 en ayuntamientos.

Al inicio de cada reunión de reflexión se presentó un diagnóstico de las agendas de la comarca en cuestión, en base a una serie de indicadores objetivos, que son aquellos descritos en el apartado 3.2, en una primera versión y expresamente centrados y detallados para cada comarca. Cada presentación concluyó con una calificación del estado de la AL21 en cada uno de los municipios de la comarca de cara a provocar reacciones por parte de los asistentes y facilitar el debate y contraste abierto, pidiendo a los presentes que confirmarán si estaban de acuerdo o no con dicha calificación. De ahí se pasó a preguntar por los problemas existentes –también por los aspectos positivos– de los respectivos procesos de AL21 y a establecer un diálogo crítico entre los asistentes.

Este análisis fue completado más tarde con una encuesta llevada a cabo con anterioridad entre alcaldes

y responsables políticos, orientada a integrar su perspectiva y enfoque respecto de una serie de elementos no tanto técnicos, como políticos.

3.3.3.

Resultado de las sesiones comarcales

A continuación se relacionan los aspectos negativos y aspectos positivos recogidos en las reuniones de reflexión, intentando respetar la literalidad e intencionalidad con que han sido expresados por los gestores de los procesos de sostenibilidad local –técnicos y políticos– y tratando de interpretarlos con la mayor objetividad posible.

Para su mejor comprensión se han dividido en aspectos positivos y problemas y agrupado en 10 ámbitos temáticos de diagnóstico:

1. **AL21 como herramienta**
2. **Adaptación/aplicación de la metodología original de la AL21**
3. **Instrumentos de gestión de la AL21**
4. **Participación ciudadana**
5. **Ámbito político**
6. **Ámbito funcional**
7. **Ámbito técnico coordinador de AL21**
8. **Ámbito funcional/cultura de trabajo**
9. **Ámbito foral**
10. **Ámbito interadministrativo**

De todos modos ya se avanza que se trata de una materia especialmente subjetiva, aunque no por ello es menos cierta que otras materias más cuantificables. Las voces recogidas en esta primera reflexión se han dispuesto en formato tabla con la intención de que resulte lo más gráfico posible. Las percepciones aquí manifestadas no están consensuadas entre el grupo, son individuales y a título personal. En ocasiones, se pueden observar contradicciones fruto de un debate vivo y abierto.



Ámbitos de diagnóstico

1

AL21 COMO HERRAMIENTA

Problemas	Aspectos positivos
<p>No se usa en el día a día.</p> <p>Generación inicial de planes muy similares, poco adaptados a las especificidades de cada municipio.</p> <p>Dificultades de adaptación a las necesidades de lo político: (1) plazos de legislatura (Programa de Gobierno) y plazos de la AL21 (2) dificultades de admisión de los elementos que componen el programa de gobierno.</p> <p>Dificultades de interacción entre la AL21 como plan integral y las planificaciones sectoriales (ni la AL21 puede ni debe con todo, ni las planificaciones sectoriales deben funcionar por libre): reto metodológico a resolver en cada escala administrativa (oportunidad).</p> <p>Diversificación de las metodologías para la planificación estratégica para la sostenibilidad (orígenes: participación ciudadana, revisiones de agenda, otras planificaciones estratégicas a las que se les añaden los elementos de AL21).</p> <p>Planificar para 8 años es un plazo excesivo (según indica la metodología de AL21). Es necesario poder planificar a más corto plazo.</p>	<p>Potencia la participación y permite integrarla en la gestión pública.</p> <p>Procesos de revisión innovadores en municipios pequeños.</p> <p>Al hilo de la AL21 están surgiendo experiencias de participación innovadoras en los municipios.</p> <p>Elaboración conjunta del PAL y del PGOU.</p> <p>En municipios muy pequeños la AL21 puede llegar a suplir la ausencia de planificación sectorial.</p> <p>Lo verdaderamente interesante de la AL21 son la filosofía y los valores, no tanto la herramienta. Habría que rescatar esos valores y objetivos iniciales.</p> <p>Surgen propuestas de identificar o definir los criterios mínimos para ser considerado una herramienta de similar valor conceptual que la AL21.</p>

2

ADAPTACIÓN/APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA ORIGINAL DE LA AL21

Problemas	Aspectos positivos
<p>Excesivo enfoque ambiental de la AL21.</p> <p>Visión parcial de la AL21 como herramienta: (1) herramienta para la planificación de la acción medio ambiental, únicamente (2) herramienta para internalizar la participación ciudadana en la gestión pública.</p> <p>Desprestigio por su inadecuada utilización, llegando incluso a poner en peligro su propia existencia y a justificar su eliminación: (1) no se considera una herramienta válida para reflejar la acción local de una manera global (ejes de la sostenibilidad) y (2) la participación ciudadana en la gestión pública no ha ofrecido resultados exitosos, tangibles, satisfactorios...(3) no se percibe como una “inversión” necesaria sino como un gasto (pérdida de tiempo, sin rendimientos).</p> <p>Se presta demasiada atención a la metodología y poca a la ejecución y a demostrar su utilidad.</p> <p style="text-align: right;">>></p>	<p>La AL21 ha supuesto un periodo necesario de aprendizaje para todos: (1) en cuanto contemplación integrada de los aspectos de la sostenibilidad y (2) en cuanto a la metodología a seguir para la integración de la participación ciudadana en la gestión pública (a veces por falta de agentes significativos, a veces por falta de cultura colaborativa, a veces por falta de conocimiento ciudadano sobre la complejidad, a veces por falta de receptividad en los funcionarios...).</p> <p style="text-align: right;">>></p>



Ámbitos de diagnóstico	
Problemas	Aspectos positivos
<p>Utilización de la AL21 como medio de obtener financiación para acciones sectoriales.</p> <p>La utilización de la AL21 como mero contenedor de las políticas sectoriales hace que se cuestione su utilidad, frente a las mismas.</p> <p>AL21 anticuadas, sin revisar. Unidas a veces a la presencia en la institución de planes estratégicos que siguen otras metodologías y que disponen de otros recursos.</p> <p>Visibilización de la AL21 como contenedor ordenado, como un inventario de la acción existente y no como una herramienta de definición y diseño conjunto y participado de escenarios para el municipio. Las AL21 son ahora más realistas pero han perdido ambición.</p> <p>La AL21 ha perdido el norte.</p> <p>Consideración de la AL21 como herramienta para la obtención de financiación de proyectos.</p>	<p>Convergencia evolutiva: Aparición de procesos de acción local espontáneos, sin seguir propiamente la metodología de AL21 pero guardando similitudes y elementos básicos suficientes</p> <p>El hecho de que haya un inventario de la acción pública existente es ya todo un avance.</p> <p>La AL21 ha establecido un lenguaje, un código administrativo común, de taxonomía de la acción (útil a todos los efectos: subvenciones, evaluaciones, etc.).</p>

3

INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE LA AL21

Problemas	Aspectos positivos
<p>Excesiva sofisticación de los medios de obtención de datos en el proceso de evaluación: la reunión frente a la ficha. A veces es más complicada la herramienta de chequeo que lo que hay que contestar.</p> <p>La guía metodológica de revisión no se adapta a la realidad de los diferentes tipos y tamaños de municipios (sesgo ambiental, predetermina unos plazos que no resultan operativos).</p> <p>La evaluación es una herramienta de gran potencialidad pero no se le saca todo el rendimiento.</p> <p>La evaluación no resulta fácil de comunicar a los políticos y ciudadanos ¿defecto de la evaluación o de la AL21 o de la mala imagen de la gestión pública o del estado de la ciudadanía?</p> <p>La evaluación puede producir efectos de falsa vitalidad de la AL21.</p>	<p>La evaluación es útil para la reflexión interna.</p> <p>La evaluación es la herramienta para ofrecer el resultado de la política pública municipal (aunque esa evaluación será representativa en la medida en que la AL21 evaluada represente la totalidad de la acción municipal)</p> <p>La evaluación es útil porque permite tener una visión global del grado de avance así como detectar debilidades de su implantación.</p> <p>La evaluación es útil para reactivar la AL21.</p> <p>El programa de evaluaciones foral estimula el interés por la herramienta.</p> <p>Se pide que se mantenga el programa de evaluaciones, que se valora de forma positiva.</p>



Ámbitos de diagnóstico

4 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Problemas	Aspectos positivos
<p>Participación ciudadana muy escasa en la revisión del plan en municipios medianos y grandes.</p> <p>Los procesos de participación aplicados a lo global son más difíciles. Es mejor trabajar por ámbitos temáticos, sectoriales o proyectos concretos.</p> <p>De forma general, no se propicia la colaboración de políticos, técnicos y ciudadanos en la planificación. Las 3 partes son imprescindibles. Las herramientas están preparadas.</p> <p>A veces, el equipo político tiende a invitar solamente a la participación a aquellos afines a su formación política o a sus programas.</p> <p>Algunos ciudadanos solo acuden a las iniciativas impulsadas por los equipos de gobierno que les son afines.</p>	<p>Participación alta en la revisión de municipios pequeños (revisión de las metodologías de participación de acuerdo con el tamaño de los municipios).</p>

5 ÁMBITO POLÍTICO

Problemas	Aspectos positivos
<p>Visión cortoplacista, excesivamente centrada en los 4 años de legislatura.</p> <p>Problemas de identificación con los planes y proyectos de la legislatura anterior; no asunción y ruptura (impactos críticos del juego político).</p> <p>Considera la AL21 como algo desprestigiado y con lo que hay que terminar. Posteriormente, se llegan a impulsar iniciativas que tienen todos los elementos comunes a la metodología de AL21. En ese momento el funcionario lo pone de relieve y se decide generar otro producto (paralelo o único): el producto de la legislatura.</p> <p>Confusión del Programa de Gobierno con la AL21. El Programa de Gobierno ha de volcarse en la AL21 cada legislatura.</p> <p>No reconocimiento mutuo entre la capa política y funcionarial. Fractura en el trabajo. Desconfianza hacia el funcionario. Sensación de que el funcionario “pone problemas”.</p> <p style="text-align: right;">>></p>	<p>La AL21 pone a disposición de políticos y técnicos un soporte de trabajo en común. En realidad la AL21 no puede funcionar bien si existen fracturas o si faltan agentes.</p>



Ámbitos de diagnóstico	
Problemas	Aspectos positivos
<p>Falta de claridad y debate sobre los papeles del político y del técnico.</p> <p>De forma general, no se propicia la colaboración de políticos, técnicos y ciudadanos en la planificación. Las 3 partes son imprescindibles. Las herramientas están preparadas.</p> <p>A veces, el equipo político tiende a invitar a la participación a aquellos afines a su formación política.</p> <p>Ausencia de diálogo en lo político y boicot sistemático a cualquier iniciativa que venga de otra formación política.</p> <p>Perfiles deseables para los responsables políticos.</p>	

6 ÁMBITO FUNCIONARIAL

Problemas	Aspectos positivos
<p>Nivel de implicación del funcionario: “a mí que me digan lo que tengo que hacer”.</p> <p>No reconocimiento mutuo entre la capa política y funcional. Fractura en el trabajo. Fractura en la cadena de mando.</p> <p>Falta de claridad y debate sobre los papeles del político y del técnico.</p> <p>De forma general, no se propicia la colaboración de políticos, técnicos y ciudadanos en la planificación. Las 3 partes son imprescindibles. Las herramientas están preparadas.</p> <p>Perfiles inadecuados de responsables de servicio (escala de acción municipal exige perfiles de acción inmediata, sobre todo en municipios pequeños).</p> <p>Escepticismo y cansancio ante la posibilidad e idoneidad de planificar la acción global del ayuntamiento (se considera una pérdida de tiempo)</p> <p>Se propone promover el trabajar los métodos de planificación. Es difícil que se entienda lo que es una herramienta de planificación global si ni siquiera existe la cultura de la planificación sectorial. Además, una planificación global no puede con todo, precisa de la planificación sectorial</p>	<p>La AL21 pone a disposición de políticos y técnicos un soporte de trabajo en común. En realidad la AL21 no puede funcionar bien si existen fracturas o si faltan agentes.</p>



Ámbitos de diagnóstico

7 ÁMBITO TÉCNICO COORDINADOR AL21

Problemas	Aspectos positivos
<p>El perfil del técnico coordinador es muy importante para que la AL21 se tenga en consideración, cosa que no ocurre en todos los casos.</p> <p>El hecho de ser técnicos del área de medio ambiente hace que recaiga sobre ellos materias relacionadas y que se superponen con la gestión de la AL21; esto ocurriría también con otros perfiles, es habitual en un ayuntamiento.</p> <p>La orientación de muchos recursos municipales a la gestión de los residuos urbanos ha llevado a un segundo plano a la gestión de la AL21, tanto en cuanto a los recursos humanos disponibles como en cuanto a la polarización de los foros de participación en torno a un único tema. Las secciones que llevan normalmente la AL21 son las secciones de medio ambiente. Los asuntos sectoriales del medio ambiente se comen la herramienta de gestión integral de municipio.</p> <p>El técnico coordinador de AL21, en ocasiones, ha de justificar su puesto de trabajo.</p>	<p>En muchos ayuntamientos se ha mantenido la AL21 gracias a la presencia de un gestor de AL21.</p> <p>De hecho, algunos técnicos han desarrollado una habilidad notable en la gestión de proyectos y subvenciones para acciones municipales. Es un tipo de técnico bien relacionado, conocedor de la administración y con un efecto dinamizador de la acción. Es un técnico rentable para el ayuntamiento.</p>

8 ÁMBITO FUNCIONAL/CULTURA DE TRABAJO

Problemas	Aspectos positivos
<p>Para el funcionamiento de la AL21 es importante las relaciones internas. Para que funcione la AL21 – y la propia gestión municipal– se tiene que romper con la estructura de funcionamiento del ayuntamiento, replanteársela de nuevo y establecer una nueva forma de trabajar.</p> <p>Funcionamiento compartimentado y piramidal/columnar (entre políticos y técnicos, entre departamentos, entre sectorialidades, etc.); la petición de información se considera una intromisión; la promoción de la colaboración se considera una invasión competencial.</p> <p>Escasa cultura (conocimiento) del valor de la planificación en la gestión pública, excepto en áreas muy concretas de la administración.</p> <p>Modelo de la administración envejecido, antiguo.</p>	<p>La AL21 fomenta una nueva cultura de trabajo, una nueva manera de trabajar: la colaborativa.</p> <p>Asimismo, la AL21 ha promovido otros valores importantes para el desarrollo sostenible (equidad social, menor impacto ambiental, participación de diferentes edades, criterios de buen gobierno (eficiencia, eficacia, austeridad, responsabilidad) y buena gobernanza (transparencia, integración de políticas y coherencia, generaciones futuras -visión a largo plazo-, etc.).</p> <p>La reflexión sobre la necesidad de establecer una acción local planificada integral (toda la acción) ha motivado que se hayan incorporado a la AL21 aspectos económicos y sociales.</p>



Ámbitos de diagnóstico

9 ÁMBITO FORAL

Problemas	Aspectos positivos
<p>La DFG emite mensajes descoordinados y contradictorios a los ayuntamientos.</p> <p>Las iniciativas puestas en marcha desde la Dirección de Participación en el periodo 2011-2015 han soslayado las estructuras y procesos de participación derivados de la AL21; se ha producido una sobreabundancia de procesos de participación. Esto ha generado malestar, redundancias, confusión, etc. Aunque se ha demandado en diversas ocasiones un reconocimiento del marco de trabajo de la AL21 ya establecido y consolidado y la debida coordinación, esta no se ha producido de manera regular.</p>	<p>La evaluación de la AL21 desde el marco foral le otorga una dimensión más interesante para todos los ayuntamientos frente a la autoevaluación.</p> <p>Por otra parte, se considera positiva y enriquecedora la multitud de las experiencias de participación que se están llevando a cabo. El impulso inicial de la AL21 habría funcionado mejor si se hubiera desarrollado junto a los actuales procesos de participación. Pero sin estos 15 años de AL21 no contaríamos con la cultura participativa existente.</p> <p>En la actualidad existe un proceso foral de planificación estratégica, incipiente, iniciado. (Dptos. de Admón. Pública y de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio)</p>

10 ÁMBITO INTERADMINISTRATIVO

Problemas	Aspectos positivos
<p>Se encuentra a faltar una mayor coordinación de la DFG con IHOBE. Dificultad de participar plenamente en todas la iniciativas. Se desconocen los elementos que han alejado a la DFG del marco de Udalsarea 21.</p>	

Como ya se anunciaba, se trata de una **materia especialmente subjetiva**, pero no por ello menos cierta, siendo precisamente la clave que impide el buen avance. Se trata de percepciones que condicionan nuestro modo de actuar y por tanto, limitan el buen avance. La propuesta es, precisamente y como ya se anunciaba al final del capítulo 2, **racionalizarla, convertirla en una disciplina habitual dirigida a la mejora de la gestión pública y a poner los medios para que pueda ser trabajada regularmente por parte de todos los agentes que participan en ésta.**

De cara a avanzar en este sentido, se ha realizado un trabajo interno de análisis de todas estas voces, una por una.



3.3.4.

Árbol de problemas de la gestión pública: factores que condicionan el pleno desarrollo de la AL21 en Gipuzkoa

Tal y como se ha señalado en el apartado anterior, se ha realizado un trabajo interno de **análisis de todos los problemas apuntados por los agentes en la primera reflexión comarcal**, uno por uno. Cada uno ha sido considerado un “efecto o síntoma” y se ha debatido ampliamente hasta localizar la causa que lo produce, la cual, a veces, ha resultado ser un nuevo problema, efecto de una causa más profunda. Surge así un **primer ÁRBOL DE PROBLEMAS de la gestión pública**, que se expone a modo de propuesta,

organizado temáticamente de igual forma que los problemas, para su debate compartido en el futuro. Nótese que se produce una superposición entre apartados existiendo causas válidas para explicar más de un problema. También se hallarán formulaciones conclusivas, que van más allá de la mera descripción del problema y que apuntan ya a sus soluciones.

Ya se avanza que será preciso establecer a futuro mecanismos compartidos y estables de acercamiento a estos problemas, sus causas, objetivos de mejora y acciones para su solución. **Es necesario mejorar la cultura de gestión pública existente y esta cultura incluye, necesariamente, que la misma se construya de manera compartida.**

Árbol de problemas

1

AL21 COMO HERRAMIENTA

1. La Agenda 21 Local como herramienta pone de manifiesto los déficits del propio sistema político-administrativo, que precisa de reformas profundas que mejoren la gestión interna y la interacción con la ciudadanía. Se atribuyen a la metodología de la AL21 errores y déficits que tienen más que ver con la manera en que la hemos sabido o podido aplicar y las rutinas administrativas y políticas pensadas para tiempos pasados de menor complejidad social. En este sentido, no se pretende intervenir en la metodología sino que **en todo caso convendría enunciar una serie de recomendaciones técnicas para su adecuada aplicación a cada caso y cada tipo de administración**, y que resultan precisamente de la experiencia acumulada por 88 ayuntamientos en estos 15 años. Sin duda, la AL21 en algunos casos de forma evidente, pero en otros de forma sutil, **ha servido de palanca en el proceso de innovación social, política y administrativa de nuestra comunidad.**

2. La AL21 en general ha de responder a diferentes necesidades y expectativas en los diferentes planos de la gestión pública (administrativo, técnico, político, ciudadano...). En este sentido puede ser interesante **no sentirse constreñido por lo que nos recomienda la metodología y adaptarla a cada caso e innovar. Un ejemplo claro es el de los plazos y la utilidad que tiene el hecho de disponer de tres planos: 1 año, 4 años y el largo plazo**, ya que cada uno indica un grado diferente de concreción de las acciones, o tendencias. Es más, **la AL21 debería ser revisada cada 4 años, al comienzo de la legislatura**, dando entrada así, al mandato político pero también recogiendo la acción municipal de una manera suficientemente completa. Así, **la AL21 puede servir para “el día a día”, para hablar en términos de legislatura y para no perder el norte respecto de sus objetivos finales.**



Árbol de problemas

3. La AL21 en Euskadi ha sido implantada siguiendo el modelo de “arriba abajo”, a propuesta de la administración hacia la ciudadanía y no a la inversa. En realidad, a propuesta de una parte de la administración hacia la propia administración. En muchos casos, esta oferta no ha sabido o podido generar verdadera demanda con suficiente agilidad y los protagonistas (ciudadanía y los propios gestores públicos) han mantenido una actitud pasiva y expectante, y **la primera generación de AL21 ha respondido a un troquel poco adaptado a las peculiaridades de cada municipio**, lo que la vuelve menos útil y atractiva. Al mismo tiempo, se observa **una carencia y falta de coordinación respecto de las planificaciones sectoriales que la nutren, que no suelen incorporar ni criterios de sostenibilidad, ni criterios de participación pública en la confección de sus respectivas políticas**; todo ello genera una descoordinación que dificulta más si cabe la buena obtención de resultados. **La AL21 no es una herramienta omnipotente, no pudiéndose esperar de ella más de lo que puede dar: criterios generales para cada política sectorial para que posteriormente sean desarrolladas ad hoc con la profundidad y rigor propios de cada área. Esto es tanto más cierto cuanto mayor es el tamaño del ayuntamiento o de la institución que la emplee.** En municipios pequeños la AL21 puede llegar a “suplir” las planificaciones sectoriales, pero en municipios grandes la AL21 no lo abarca todo y es donde más patente queda la necesidad de elaborar procesos de transversalidad adaptados y de integrar los principios de sostenibilidad en el resto de políticas de forma coordinada y participada.

4. En la actualidad tenemos un escenario en el que proliferan **diversos modelos de planificación estratégica para la sostenibilidad**. En algunos casos se basan en la propia metodología de revisión de la AL21, adaptada a las peculiaridades locales; mientras que en otros casos, partiendo de iniciativas de participación ciudadana, se ha llegado a un plan estratégico municipal, generalmente en clave de sostenibilidad. En otros casos, se ha partido de un plan estratégico planteado desde alcaldía o de otro departamento enlazándose con las capas técnicas y con la ciudadanía. En cualquier caso, **todas estas iniciativas tienen que asegurarse de contener todos los elementos necesarios para obtener resultados operativos en la mejor aplicación de las políticas que acompañan y, en ningún caso, pretender contener una visión global sobre la acción municipal si verdaderamente se ocupan de aspectos parciales y/o no contemplan el largo plazo**. Estas iniciativas, además, no deben ser una finalidad en sí mismas, sino que han de tener **la condición de un proceso circular** –no lineal–, de manera que la obtención de un documento solo es el punto de partida de un proceso cíclico, vivo y que se renueva de forma periódica.

5. La existencia de **diversos modelos de planificación estratégica para la sostenibilidad no se considera que deba de ser interpretada como una consecuencia de déficits de la metodología de la AL21**. Al contrario, **se interpreta como que en estos quince años, se ha producido un proceso de aprendizaje y de maduración**; se ha producido un aprendizaje generativo, se ha podido expandir la aptitud para producir los resultados que deseamos más allá de la mera adquisición de información. Es evidente que **todos los grupos de agentes implicados en la gestión pública, especialmente si esta quiere ser orientada a escenarios de sostenibilidad, precisan de soportes para desarrollar dicha gestión pública de forma compartida y sobre todo cooperativa**. Llegados a este punto, es donde habría que atribuir a la AL21 un efecto pedagógico y sensibilizador de primer orden y donde realmente comienzan a emerger los cimientos de un modelo de gobernanza para la sostenibilidad de forma aplicada. Así es que una de las conclusiones **tras 15 años de andadura, estamos probablemente más capacitados para hacer lo que venimos queriendo hacer, aunque aun no lo hayamos logrado plenamente**.



Árbol de problemas

6. Con anterioridad y simultáneamente se han producido diversos procesos de planificación estratégica que adolecían de uno u otro elemento (carencias en la inclusión del largo plazo, perspectiva participativa en los ámbitos de la política, la ciudadanía y profesionales técnicos, etc.). Se ha venido comprobando que **aquellos procesos que no han considerado todos los elementos estructurantes de una AL21 de calidad han terminado cayendo.**

7. **La participación en general, sobre todo la ciudadana, no tiene ningún efecto sobre las políticas públicas si no va conectada con los instrumentos de la gestión pública y se trabaja de forma aplicada.** La participación de calidad, aquella que surte efectos sobre la acción pública, no es aquella que se convoca sin una **preparación técnica adecuada** de los asuntos públicos para ser trabajados con la ciudadanía (y esto implica muchas veces el contraste interno e interinstitucional previos). Tampoco es la que aspira a llegar a un gran número de agentes a granel y a un tiempo para debatir superficialmente sobre acciones institucionales inconcretas o para diseñar “servicios a la carta”. Los asuntos públicos son complejos de estudiar y normalmente interrelacionan numerosos intereses de muchos agentes que hay que gestionar dentro de una legalidad, por lo que su velocidad de solución siempre parece lenta. Su solución participada es, infinitamente, de mejor calidad que la no participada, pero la primera es necesariamente una vía más lenta todavía, porque **han de ponerse los medios técnicos adecuados para dar a conocer la materia y hacer comprender las limitaciones que invariablemente la acompañan ante diferentes colectivos afectados**, para que estos puedan emitir una opinión en condiciones. La responsabilidad decisoria de los gestores públicos no puede ampararse en decisiones tomadas en planteamientos asamblearios, porque estos son una suma de intereses individuales, y los gestores públicos están ahí para representar y garantizar la visión de los valores públicos, pertenecientes a colectivos diversos, con diferentes necesidades y muchas veces encontrados. Y cualquier otra pretensión banaliza la gestión pública. Lo que puede funcionar en una comunidad de vecinos o en un barrio –donde las partes se ven y conviven a diario– puede, en asuntos que afectan a colectivos demasiado heterogéneos y poco cohesionados, paralizar de manera perversa la acción pública, resultando finalmente nocivo para la ciudadanía destinataria de esa acción. **La participación de calidad es siempre aquella adaptada a cuestiones concretas de los asuntos públicos (no necesariamente sectoriales). Además, solo funciona si tanto el personal político como el funcionario (técnicos, jurídicos, administrativos...) intervienen en los procesos con una mínima compenetración básica entre sí y si lo hacen con herramientas y soportes conveniente, previamente y expresamente preparados a tal fin.** Esto es lo que la ciudadanía necesita para poder intervenir y ante lo que reacciona con progresiva madurez. **He aquí donde los procesos de planificación sectorial o general –como lo es la AL21– tienen su función:** son esos soportes los que cuentan la historia de lo que se quiere hacer de una manera comprensible, los que ofrecen alternativas estudiadas y análisis multicriterio que las comparan, los que nos permiten tomar decisiones calibradas, conscientes y conjuntas, y los que dejan constancia de las mismas y nos permiten hacer seguimiento objetivo de cómo transcurren luego las cosas. **Trabajando en común esos soportes es como nos ponemos de acuerdo. Son herramientas para propiciar y obtener consensos en asuntos públicos.**



Árbol de problemas

2

ADAPTACIÓN/APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA ORIGINAL DE LA AL21

8. El origen de la planificación estratégica para la sostenibilidad, desde un punto de vista global, ha venido ideada desde el ambientalismo, consciente de la falta aplicación del principio de integración ambiental en el resto de políticas sectoriales. En cierto modo, se trata de una llamada de urgencia de lo ambiental a los ámbitos económico y social, íntimamente relacionados. Ello no significa que en estos dos ámbitos no haya factores críticos fruto precisamente de sus propias – y agresivas- dinámicas que sean merecedores de atención –que en época de vacas flacas es lo que normalmente se atiende-, sino que es el ámbito ambiental el que puede ayudarnos a entrar en razón, a comprender e internalizar que, o nos auto-regulamos de manera voluntaria en nuestros hábitos de consumo y de lucha irracional por los recursos, o serán factores externos a nuestro control los que lo hagan, con graves consecuencias para los herederos de nuestras acciones presentes. No obstante, **el hecho de que los impulsores de la AL21 hayan sido sobre todo ambientalistas (departamentos de medio ambiente de Gobierno Vasco, DFG y Ayuntamientos) ha tenido influencia notoria en el resultado.** Es más, muchos departamentos de medio ambiente municipales han surgido unidos al desarrollo de esta política viéndose reforzada en términos generales. **Esto ha conducido a que las AL21 hayan surgido, en muchas ocasiones, con carencias en los ámbitos social y económico. Es fundamental que los equipos de trabajo estén completos y equilibrados, y trabajen realmente para un mismo proyecto, o no estaremos haciendo por la sostenibilidad, sino solo por el ambientalismo. O la AL21 nace al abrigo de esos equipos completos y compenetrados, o seguirán siendo, sobre todo, planes ambientales.** Las dificultades que encontramos todos –agentes de lo ambiental, de lo económico y de lo social- para trabajar en ámbitos completos y compenetrados, nos ha conducido a esa tendencia a acotar y apellidar el término sostenibilidad dando como resultado la “sostenibilidad ambiental, económica o social” –y múltiples variedades más-, una mutilación conceptual y una aberración que nos conduce nuevamente a cada uno de esos ámbitos por separado, tropezando y cayendo ausentes de todo lo demás.

9. El “desprestigio” de la AL21 no es otra cosa que el efecto que produce nuestra propia dificultad a la hora de manejarnos con una herramienta nueva y potente, para cuya adaptación a nuestra realidad y manejo aún nos tenemos que preparar mejor, con mayor reflexión y constancia. Por un lado, profundizando en los objetivos originarios y las ventajas de su aplicación adaptada a la realidad de cada ciudad, pueblo o comarca. Por otra parte, detectando y queriendo reconocer los errores propios de un periodo de aprendizaje (incluyendo aquí el aprendizaje en materia de participación, el hecho de trabajar de manera planificada, el trabajar de manera colaborativa y compartida, el desarrollar una nueva cultura política alejada de frentismos, la modernización de las rutinas administrativas, los criterios de buen gobierno, etc.). También, localizando aquellos factores que están impidiendo su pleno desarrollo y pres-tándoles atención. Se añade, por otra parte, el hecho de que **en algunos casos la iniciativa se haya percibido como la imposición de una moda venida de “fuera” del municipio, procedente de instituciones que se consideran alejadas de la realidad del mismo.** Pero la planificación que plantea la AL21 implica, necesariamente, una estrategia inclusiva donde los agentes no deben de participar de cualquier manera, sino que han de convertirse en co-protagonistas, compartir la herramienta, hacerla suya y adaptarla a su realidad. Esto significa utilizar las metodologías y respetar -pero también adaptar- unos básicos; significa confundirse, corregir y aprender. Pero en muchos casos esas vinculaciones al proceso no han tenido éxito. Supone propiciar una nueva cultura y otras estructuras en las rutinas administrativas y políticas.



Árbol de problemas

10. La utilización sesgada o interesada de la AL21, con fines de resultar institucionalmente correctos, de poder acceder a subvenciones, o como plataforma hueca desde la que interactuar con la ciudadanía, **no son planteamientos en origen, sino más bien degeneraciones de la utilización de la herramienta tras no lograr su adecuada implantación. La frustración y decepción que haya podido generar la herramienta como panacea, debería, sin duda, trasladarse en justicia hacia otros elementos del sistema público que precisan de atención si se desea la plena aplicación de la AL21.** Tampoco ayuda que el sistema impulsor de la AL21 no haya querido ver y reconocer la realidad existente, habiéndose formado una burbuja de intereses creados en torno a productos residuales que no sirven, ni remotamente, para lo que ha de servir la AL21. El temor a que todo se pierda está presente.

11. Si bien muchas de las políticas sectoriales se han visto mejoradas a la luz de los criterios y recomendaciones de la AL21, **la coordinación e interacción de la AL21, como herramienta de planificación global, con las planificaciones sectoriales no está resuelta.** Pero la AL21 colecta todo lo que encuentra, así que si no lo contiene suele ser, en general, porque ese algo no existe o no está disponible (aunque también puede derivarse de una aplicación recordada hacia lo ambiental, excesivamente rigurosa o poco práctica de la metodología de la AL21). **La complejidad de las políticas sectoriales hace necesario que cada una de ellas tenga, al menos en la escala comarcal y territorial, su propia herramienta de planificación en la que apoyarse para su adecuada definición y participación, de manera que la AL21, como soporte con visión global, pueda establecer objetivos y criterios orientados a la sostenibilidad, colectar y combinar los contenidos parciales de cada una de las políticas que la componen, así como disponer mecanismos coordinadores, priorizadores, participativos, etc. complementarios y/o de cabecera. La planificación sectorial, en reciprocidad, debe tributar necesariamente a la AL21 y combinarse con otras políticas con arreglo a las determinaciones de esta.** Por otra parte, **la pretensión de que la AL21 pueda “suplir” las planificaciones sectoriales de ámbito municipal por el mero hecho de contener un conjunto ordenado de acciones sobre una misma materia es “una manera de hablar” en municipios de muy pequeño tamaño en los que buena parte de los asuntos públicos vienen ya establecidos –bien o no- de la mano de la planificación sectorial de ámbito supramunicipal.** No es que la AL21 “supla”, en realidad, nada, sino que en municipios muy pequeños la planificación sectorial a escala municipal carece de entidad o sentido, excepto en algunos temas excepcionales, y la AL21 se limita a aceptar/recoger lo que viene determinado en la planificación sectorial de índole supramunicipal y a completarlo con acciones de detalle que sí están en manos de lo municipal. La AL21, en dicho caso, debe establecer mecanismos proactivos que le permitan influir en esa planificación supramunicipal. Esos mecanismos pasan a veces por promover análisis propios sobre las materias que más le interesan, no necesariamente planes, pero sí estudios de detalle. **Por el contrario, la AL21 necesita, absolutamente, de la planificación sectorial en aquellos municipios e instituciones que trabajan ámbitos y/o comunidades de cierto tamaño,** porque el tamaño poblacional es uno de los factores que complican, necesariamente, el diseño y desarrollo de las soluciones de los asuntos públicos. **La AL21 no puede ni debe aspirar a resolver el trabajo de planificación de todo aquello que funciona por improvisación, sino que es un soporte con valor integrador y visión de cabecera. Esto no quiere decir que cada municipio tenga que planificar, necesariamente, todas las materias contenidas en la AL21. Finalmente, no hay AL21 que pueda resolver la mala coordinación de las planificaciones sectoriales supramunicipales.**



Árbol de problemas

3 INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE LA AL21

12. Los instrumentos de gestión de la AL21 deben ser adaptados a cada realidad, respondiendo así de forma efectiva a las necesidades locales. Tanto las metodologías de toma de datos, para la evaluación, programación, revisión, etc. deben ser muy cercanas a los funcionarios municipales, a las dinámicas internas de cada administración local, así como a otros agentes locales implicados. Es decir, hay que tener presente que las necesidades (y capacidades) de seguimiento de las materias que componen la AL21 no son las mismas en todos los puntos del sistema y hay que equilibrar las necesidades de sistematización y automatización de los procesos de AL21 con las de los equipos que han de alimentar. **Por otro lado, los equipos de trabajo deben de reconocer sus funciones y colaborar entre sí.** El coordinador debe comprender que el técnico de área tiene responsabilidades y presiones que le hacen priorizar a favor de la solución de los temas y que, generalmente, suele utilizar códigos y sistemas de definición de la acción y de seguimiento propios, y el técnico de área debe de comprender que la gestión de la AL21 (evaluación, revisión, etc.) es un asunto también de su responsabilidad y competencia al que debe tributar su parte y que, en todo caso, el coordinador depende de él para efectuar el seguimiento especializado de la acción global municipal contenida en la AL21. **Todavía no se ha afianzado una cultura del seguimiento de los objetivos, ni de la evaluación de resultados en relación a los objetivos de las políticas públicas, ni por parte de los ciudadanos ni por parte de las administraciones.**

13. Si bien la evaluación de los PAL por sí sola no refleja más que una parte de la situación de una AL21, ni ayuda a mantener la AL21 por sí misma, sí que es uno de los pilares, estructurales, que ayudan a soportar el sistema. Tanto desde el punto de vista del municipio como desde la DFG que, como Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa, obtiene información de conjunto muy valiosa para todos. Con todo, **aunque el servicio de evaluaciones ha desempeñado y desempeña un papel fundamental, los indicadores a los que se accede a través del mismo no pueden caracterizar todos los factores del sistema que intervienen en la situación de las AL21 ni, claro está, la situación en aquellos municipios que no evalúan sus PAL, por lo que es preciso abrir la mirada y explorar otros dispositivos y metodologías de diagnóstico del sistema.**

14. Es importante señalar que los planes que no han observado las guías difundidas por los programas oficiales de promoción de AL21 han venido siendo menos favorecidos en la obtención de las subvenciones (especialmente las del Gobierno Vasco). Si bien es cierto que es importante asegurarse de que se siguen unos criterios metodológicos mínimos en la arquitectura de los planes y en los temas, se considera que convendría abrirse a los planteamientos innovadores que mejoren las metodologías y enriquezcan el conocimiento existente en materia de gestión pública para la sostenibilidad.



Árbol de problemas

4 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

15. En cuanto a los aspectos de participación pública (incluida la ciudadana) **resulta imprescindible trabajar de forma planificada y aplicada a sectores o temas concretos.** Se ha podido comprobar que la cercanía y simplicidad en los municipios pequeños favorece los procesos de participación. Y sin duda, hay que tener claro que no son lo mismo las técnicas de participación que las de resolución de conflictos. Resulta importante señalar **la escasa cultura (conocimiento) del valor de la planificación y de la participación en la gestión pública, excepto en áreas muy concretas de la administración.** Lo reducido de las plantillas de técnicos municipales y su cercanía a los problemas, hace que éstos se centren en la solución de problemas urgentes. La inmediatez deja poco espacio a la previsión de calidad, a la planificación.

16. La promoción e impulso que se está dando desde las administraciones a los procesos de participación en ocasiones ha resultado excesivo por saturación y se ha realizado de forma muy global, sin preparar los temas, lo cual resulta, a todas luces, contraproducente, ya que la participación más extensa y/o vistosa no tiene por qué ser la mejor participación. Ello brinda argumentos a aquellos que no ven posible alcanzar mejores cotas de democracia participativa. En la actualidad hay un cruce de opiniones y modelos en este sentido. Hay que demostrar que se puede progresar en la buena participación.

17. La concurrencia de personal político, personal funcionario y ciudadanía es imprescindible en todo proceso participativo. Es fundamental, antes que nada, la actitud recíproca de los dos primeros. Esto es lo primero que percibe la ciudadanía e influye, absolutamente, en la credibilidad de cualquier proceso. Pero en el choque de la visión cortoplacista del personal político (empleado público eventual) con la largoplacista del personal funcionario y laboral (empleado público permanente), por una parte, y en las actitudes competitivas entre equipos políticos y/o entre equipos funcionariales de la misma o de diferentes administraciones, por otra, se producen una serie de actitudes ineficientes -motivadas o no, pero muchas veces apoyadas por prejuicios-, que se retroalimentan y que hacen que, en ocasiones, falten agentes clave y el proceso pierda su utilidad. Estas actitudes reflejan la desdiferenciación o pérdida de los roles verdaderos de cada una de estas partes, por falta de comprensión y asunción del rol propio y/o por falta de reconocimiento del rol del otro.

Las actitudes ineficientes en el juego de actores, entre unos y otros, y no solo en tanto que los procesos participativos, es un tema que requiere de especial profundización y de una reflexión conjunta, honesta, templada y constructiva.

Existe un gran desconocimiento sobre los tipos de empleado público permanente (sea funcionario o laboral). Sobre la diferencia entre el cuerpo técnico y administrativo. Sobre sus capacidades, atribuciones, obligaciones y responsabilidades. Sobre su rol verdadero en el diseño y desarrollo de las políticas públicas y sobre su necesaria condición de actor principal (diseñador, no solo ejecutor) en la participación de las políticas públicas. La manera de que el empleado público permanente satisfaga eficazmente las necesidades percibidas por la ciudadanía y los sucesivos programas de gobierno es permitirle conjugar estas demandas con las limitaciones (técnicas, legales, administrativas, económicas, etc.) existentes, analizar y exponer los diferentes escenarios de solución posibles y sus propuestas. Posteriormente, el político, que ha de oficiar, dirigir y supervisar esa conjugación de demandas y limitaciones, puede tomar las decisiones desde el conocimiento y la consciencia. **El funcionario no decide, pero tiene una**



Árbol de problemas

influencia (y una responsabilidad) esencial e innegable en la decisión que se tome. Y, dada su condición permanente, mantiene una gran consciencia sobre la eficacia a largo plazo de las soluciones y decisiones que se adoptan, lo que vive también desde su condición de ciudadano. En este sentido, el funcionario defiende el sistema de las decisiones coyunturales. Este desconocimiento del papel del funcionario es mayor en las capas altas de las instituciones, más alejadas de la práctica administrativa directa.

Sin embargo, existe un estereotipo que pesa sobre el funcionario como el de alguien inmovilista, que no está interesado en la opinión de la ciudadanía y que “solo sabe poner pegas”. El personal funcionario tiende a “inhibirse”, de una manera u otra, cuando no se respeta su rol o por otras razones (negación de la complejidad del tema, desinterés por su conocimiento del asunto en cuestión y sensación de banalización o subestimación de su trabajo, sustitución por consultores externos, consciencia sobre el juego político referido a un tema sin resolver, falta de medios, falta de planes y estudios sobre el tema, falta de preparación en temas de participación, experiencias anteriores poco o nada exitosas, existencia de conflictos, falta de convicción en la utilidad y necesidad de la participación, falta de confianza general en “lo político”, consciencia sobre el mal planteamiento del “evento” participativo en cuestión y convicción de que no servirá para nada, etc.). Esta inhibición no es falta de interés.

La participación pública no debe permitirse la simplificación de los roles, ni confundir el de los políticos con el de los funcionarios.

18. Existe una tendencia a organizar “eventos participativos”, más que procesos propiamente dichos. La participación en general, sobre todo la ciudadana, no es tal y no tiene ningún efecto sobre las políticas públicas si:

no se aplica o centra en temas concretos, con unos objetivos, criterios y reglas de juego bien definidos y claramente expuestos

no tiene claro ni respeta los roles de políticos, funcionarios y ciudadanía

no es dirigida y atendida personalmente por los gestores públicos (políticos y funcionarios) responsables del tema que se trata

no respeta los tiempos que los funcionarios (diseñadores y desarrolladores de las políticas) precisan para preparar la materia adecuadamente (y esto puede implicar consultas intra e interinstitucionales), o si no respeta las limitaciones que, debidamente argumentadas, puedan establecer estos con arreglo a su conocimiento de la materia

se sustituye a los funcionarios por consultores externos de cualquier tipo ante la ciudadanía

no va asistida ni conectada con los instrumentos de la gestión pública (planes, proyectos, estudios y otros soportes de fundamento)

no existe un mapa de agentes específico, completo y bien gestionado, y si no se tienen en cuenta los roles y las relaciones entre los agentes

no es expresamente diseñada y desarrollada para la ocasión, en cuanto a las dinámicas participativas, por profesionales de la participación (no de la comunicación) que, en ningún caso, pueden ni deben sustituir a los gestores públicos responsables ante la ciudadanía



Árbol de problemas

no se respetan los plazos, las reglas de juego anunciadas o no se comunican los cambios

no tiene efectos sobre la política en cuestión y estos no son motivados ni comunicados a la ciudadanía

el proceso no es respetado por otras dinámicas participativas redundantes y/o descoordinadas, sobre todo por aquellas con carácter coyuntural o por agentes que no tienen relación directa con los temas objeto de debate.

5

ÁMBITO POLÍTICO

19. En relación al ámbito político hay que señalar que en nuestro sistema democrático las legislaturas tienen 4 años y no existe alternativa a estos plazos. **El equipo político tiene que poder referir su acción a ese periodo de tiempo.** Lo cual no quiere decir que no hayan de contemplarse otros plazos, con otros significados y previsiones. **Los políticos deberían de admitir y defender también el largo plazo en la acción pública e interesarse por él como valor político,** especialmente en el sistema democrático de legislaturas de 4 años con el que contamos y precisamente por ello, para equilibrarlo.

Esto implica que **el diseño de la acción de la legislatura tiene que someterse, necesariamente, a la consecución de objetivos que se lograrán fuera de la misma.** Esto implica acomodar el corto plazo y ponerlo al servicio del largo plazo, **excepto en lo meramente correctivo y urgente,** siendo la labor del funcionario público la de nexo habilitante entre legislaturas y pasar el testigo. Esto implica también **la sustanciación** (en colaboración con el funcionario) **de una transición inter-legislatura con el mínimo impacto como una defensa de los intereses de la ciudadanía y, por tanto, como valores y actitudes a premiar por ésta.** Esto implica **contactar rápidamente con el funcionariado, depositando confianza en él.** El juego de la competitividad política y sus requerimientos de diferenciación programática para distinguirse del “oponente” no deberían de tener repercusiones negativas en los intereses de la ciudadanía que soporta el sistema. **Los cambios deberían hacerse de manera progresiva, tendiendo a conservar las líneas de trabajo heredadas y sin provocar reiteradas paradas en los asuntos públicos. Y aquí vuelven a ser fundamentales los soportes de planificación y gestión estables y de calidad.** Cabe señalar aquí el concepto de memoria institucional: Decía Ray Stata que “el aprendizaje se construye con el conocimiento y la experiencia pasada, es decir, sobre la memoria”. Luego la memoria institucional debe depender de mecanismos institucionales, y no de individuos pues de lo contrario corre el riesgo de perder “lecciones y experiencias ganadas con el sacrificio” porque la gente -técnicos o políticos- van y vienen legislatura tras legislatura. **Se valora como elemento de mejora e innovador el hecho de desarrollar mecanismos que recojan esa memoria institucional de forma práctica y operativa para los equipos gestores de nueva incorporación.** Es crucial analizar correctamente los patrones de decisión que se han ido adoptando a lo largo del tiempo en una administración en relación, en este caso, a la AL21. Y en esa tarea **el político debería valorar y potenciar su complicidad con el funcionario, pues ambos son gestores públicos de un mismo equipo, cada uno con sus responsabilidades, capacidades, atribuciones, herramientas, etc., en definitiva, con su rol. El corto plazo debería aliarse con el largo plazo a favor de los intereses públicos.**



Árbol de problemas

20. Suele observarse **cierta incapacidad para distinguir el plano de acción de la institución respecto del grupo político que la dirige en cada legislatura. Los temas no pertenecen a los equipos políticos sino que son asuntos de lo público.** Otra cosa es que cada equipo político realice una gestión diferencial sobre dichos asuntos. Pero los temas públicos no debieran de servir de arma arrojadiza en los enfrentamientos políticos. De hecho, algunos asuntos públicos padecen, a veces durante varias décadas, una utilización conflictiva en el campo de la diferenciación política que los convierte en una pelota, que va y que viene. Son temas que van quedando, progresivamente, fuera de las manos de los funcionarios y son asistidos por costosos dictámenes externos muy alejados de la racionalidad administrativa y que no tienen, las más de las veces, efectos permanentes en su solución.

21. **La AL21 debería de integrar, al comienzo de cada legislatura, el mandato político; y debería, al final de la legislatura, rendir cuentas a través de una evaluación objetiva de la política pública desarrollada durante ese mandato.** La herramienta no es que no lo permita sino que no se ha planteado este objetivo hasta el momento. Hay que dejar de defenderse y separarse desde lo técnico, respecto de lo político; dejar de considerar que lo político es algo voluble y coyuntural, dejar de considerar que se compone de elementos pasajeros y poco fiables. El funcionario debe de ofrecer respuestas profesionales y solventes en este sentido a los equipos políticos, utilizando para ello herramientas que evalúen la acción de manera objetiva, precisamente para ir mejorando progresivamente el rendimiento de cuentas hacia la ciudadanía. Si lo técnico no tiene preparado soportes con indicadores objetivos que den respuesta a esta necesidad, lo político improvisa alternativas. No obstante, **en general, se percibe un importante desconocimiento de lo que es la AL21 y de sus potencialidades, por parte del alcalde, de los restantes equipos políticos y de aquellos funcionarios que entienden que se pueden desentender de los resultados globales de la institución en la que trabajan.**

22. **No hay que confundir el programa político (programa de gobierno) con el soporte administrativo de la acción municipal. Este último contiene toda la acción municipal (inventario global, trans-legislatura) y el primero señala las prioridades y claves que dicta el equipo político para la legislatura. Otra cuestión es cómo volcar el programa de gobierno en la AL21.** Sería conveniente aunar la legitimidad de una AL21 participada y la legitimidad de un cargo político recién elegido.

23. **Convendría ahondar en los perfiles más adecuados para los puestos políticos y funcionariales (técnicos, sobre todo) que componen la capa de contacto entre ambos planos. No todos los perfiles resisten bien esa fricción y dan buenos resultados.**



Árbol de problemas

6 ÁMBITO FUNCIONARIAL

24. En la mayoría de los ayuntamientos de Gipuzkoa los equipos de funcionarios son muy reducidos. Muchas tareas son asumidas directamente por los representantes políticos, que realizan funciones de técnico, por falta de medios. La gestión posterior queda en manos de los secretarios de los ayuntamientos. En esos casos de simplificación forzada de la gestión de los asuntos públicos, la visión facultativa técnica queda muy distorsionada o desaparece y la visión del largo plazo y, **en general, la continuidad de cualquier tema se pierde con más facilidad.** Sin embargo, como los grupos son más reducidos, **hay una mayor memoria colectiva de las decisiones tomadas.** En algunos casos, los técnicos de las agencias de desarrollo suplen también esta carencia.

25. En algunos ayuntamientos se produce una **fractura entre los equipos político y técnico, produciéndose dos planos de trabajo.** El plano de trabajo técnico se queda reducido, así como su grado de influencia sobre la gestión de los asuntos públicos. Los rendimientos políticos tienden a diluirse cuando termina la legislatura puesto que los técnicos no han intervenido y entra un nuevo equipo repitiéndose el ciclo (ver puntos 17 y 18).

26. Existen dos perfiles funcionariales bien diferenciados que se adaptan de diferente manera al cambio de legislatura. Uno de ellos considera que lo más legítimo es aguardar respetuosa y pasivamente instrucciones por parte del equipo político entrante. El segundo considera que –en el marco del respeto al mandato político– es legítimo mostrar sentido de la iniciativa y adoptar una actitud más activa y propositiva, para agilizar el recambio de equipos, para continuar y/o reconducir la acción detenida a la mayor brevedad. El primero de los perfiles queda a la espera, mientras que el segundo busca activamente llamar la atención del político sobre los asuntos que precisan su mirada. Cabría apuntar a **una falta de confianza de los equipos políticos sobre los empleados públicos técnicos y una actitud reactiva por parte de estos, que en algunos casos termina en el cumplimiento replegado e inhibido de sus responsabilidades** (ver puntos 17 y 18). El sentido de la iniciativa se pierde –porque no es requerido ni valorado– y se queda a la espera de “instrucciones”. Todo ello retroalimenta este clima de desconfianza y la tendencia a la lejanía en sentido bidireccional. Todo esto conduce a una ineficiencia en el resultado de la gestión de las políticas públicas y, desde luego, no pueden cumplirse las premisas de buen gobierno y buena gobernanza. **El rol del funcionario y su visión largoplacista no interesa en el estilo político actual y esto se traduce en una resistencia por parte del funcionario a colaborar en el juego del “producto de los 4 años”.** **Esta falta de valoración de los equipos –que viene de muy atrás– retroalimenta su progresivo envejecimiento, produciéndose una pérdida progresiva del patrimonio público de recursos humanos, del conocimiento que contiene y del espíritu de defensa permanente de lo público propio de su rol.** Hoy en día, se cuestiona cualquier propósito e inversión en la mejora de la plantilla, pero no se cuestionan los costes que tiene el modelo actual, encontrándonos en una situación “sin salida”. No se analizan debidamente los verdaderos rendimientos de contar con equipos de funcionarios públicos bien gestionados, entendiendo que estos, además, velarán siempre por la mejor relación calidad-precio de los servicios públicos y por compensar los efectos coyunturales que todas las legislaturas llevan aparejadas. **Son nuestros mejores aliados, pero no son percibidos como tales, sino como entorpecedores. Es un tema sobre cuyas causas conviene reflexionar en común.**



Árbol de problemas

27. De manera general y sin perjuicio de contadas excepciones, **habría que tender a optimizar las plantillas de trabajadores públicos para que puedan responder debidamente a los equipos políticos. Los mecanismos de movilidad interna intra e inter-administraciones y de contratación de nuevos trabajadores públicos deberían ser mucho más ágiles y adaptarse a la velocidad de resolución que precisan los asuntos públicos.** También es importante progresar en la **normalización de la formación de equipos verdaderamente transversales, con articulación de poderes que permitan el funcionamiento “por proyecto”.** Y no meramente artefactos interadministrativos. **Es necesario propiciar el trabajo de equipos multidisciplinares y compenetrados para lograr una AL21 realmente efectiva.** Las necesidades técnicas complementarias han de resolverse por contratación externa.

28. La planificación global debiera de apoyarse en las planificaciones sectoriales, con criterios de sostenibilidad. Eso ha de producirse en un proceso continuo y conectado entre lo global y lo sectorial, de manera participada y continuamente evaluada. Por otra parte, **muchos departamentos no reconocen la AL21 como una herramienta de planificación municipal válida porque exige nuevas visiones y nuevas aptitudes frente al cambio, así como capacidades para hacerle frente, al tiempo que precisa de procesos de aprendizaje y reciclaje laboral continuos y por supuesto, grandes dosis de resistencia al error y la imprevisibilidad.** Convendría **ahondar en los perfiles psicotécnicos más adecuados para los puestos políticos y funcionariales (técnicos y administrativos) que componen la capa de contacto entre ambos planos. No todos los perfiles resisten bien esa fricción y dan buenos resultados. En el caso de los funcionarios es conveniente seleccionar perfiles generalistas que, además de conocer la materia específica del servicio, estén habituados a trabajar de manera planificada, cuenten con habilidades demostradas para gestionar equipos humanos y para relacionarse con el exterior y trabajar en equipos multidisciplinares “por proyecto”.** El hecho de que estos responsables sean removidos de su puesto cada legislatura, termina confiriéndoles, no siéndolo, la condición de personal político y/o perdiendo su capacidad de conexión e influencia con el resto del funcionariado, que los considera “eventuales”.



Árbol de problemas

7 ÁMBITO TÉCNICO COORDINADOR AL21

29. Convendría profundizar en **el perfil más adecuado para un coordinador de AL21**. Entre sus tareas está el gestionar un plan que pertenece a diferentes departamentos, con más claves que la medio ambiental, con disposición a manejar análisis multicriterio para la solución de los asuntos públicos en el que a veces primarán otros factores que los ambientales, con visión multinivel (política, técnica, jurídico-administrativa, económica, ciudadana), con aptitudes relacionales y conocimiento de técnicas de dinamización de grupos y de participación, etc. Los técnicos coordinadores de AL21 actuales deben contar con apoyo y formación continuos.

30. Una conclusión de gran calado, por todo lo que implica se centra en el capital humano y de conocimiento que reúne en la actualidad la red de técnicos de AL21. **La red de técnicos coordinadores de AL21 es un valor a mantener, consolidar y optimizar**. En estos 15 años se ha realizado una gran inversión formativa y práctica que sería un grave error dilapidar. **Deberían de reforzarse las medidas de trabajo en equipo, colaborativas así como su integración en las decisiones que se tomen en los sucesivos programas de apoyo a la sostenibilidad local**. En este sentido se considera importante la presencia y apoyo de la DFG en el día a día, a través de su equipo técnico y de los programas existentes. **Este capital humano**, del que tanto se habla en otras ocasiones, es difícil de obtener y **supone un gran valor** en sí mismo y una ingente inversión **en términos de valor público**. El equipo humano compuesto por la red de técnicos posee un nivel especial de destreza gestora, hay una conexión entre los miembros de la red y comparten un propósito creativo común más amplio. **Complementariamente, deberían de tenerse en cuenta los impactos que el desarrollo de iniciativas de las políticas forales ejerce sobre esta red de técnicos municipales y comarcales**, en el sentido de la sobrecarga de trabajo, generalmente de sesgo medioambiental y/o relacionado con procesos de participación; todo ello redundando en el **detrimento de los procesos de AL21**.

31. **El mapa de distribución de técnicos gestores de AL21 se reparte entre ayuntamientos y agencias de desarrollo comarcal**. Esta distribución ha venido fuertemente influida por las capacidades reales de los ayuntamientos pequeños para dotarse de equipos humanos en cualquier materia así como por el propio grado de interés de cada municipio en esta política. Esta situación ha de aceptarse, pero siendo conscientes de que existen muchos municipios con AL21 que no cuentan con un gestor (propio o compartido). **El diseño, calidad y desarrollo de la AL21 tiene una correlación directa con la presencia de la figura del gestor de AL21 que la tutela y desarrolla**.

32. De forma general, aunque existen excepciones (casi de subrogación laboral, de dedicación exclusiva), **se considera que esta función ha de ser desempeñada por un técnico de la administración** -como parte de su estructura-, más que por un técnico externo de una consultora, cambiante o sin relación diaria con los equipos municipales; todo ello **sin perjuicio de la absoluta necesidad de contar con las consultoras en trabajos de apoyo**.



Árbol de problemas

8 ÁMBITO FUNCIONAL / CULTURA DE TRABAJO

33. La AL21 viene poniendo en evidencia la ineficiencia de la cultura del trabajo basada únicamente en el reparto estanco de ámbitos y tareas, poniendo de manifiesto la necesidad de aprendizaje y adición de modelos compartidos, colaborativos y coordinados que apliquen de forma efectiva el principio de transversalidad que debe incluir toda AL21 de calidad. La visión global no está reñida con la necesidad de abordar las sectorialidades, una a una. Se añade a todo, una escasa cultura (y conocimiento) del valor de la planificación y de la participación en la gestión pública, excepto en áreas muy concretas de la administración.

34. La competitividad pura, mal entendida, desaforada, hace flaco favor a la obtención del valor público. Actualmente empaña muchos elementos que tienen influencia sobre lo público. Conviene ahondar en el espíritu colaborativo y aplicarlo, sin temor, en todos los ámbitos relacionados con lo público. Se apunta que el valor colaborativo es un valor femenino, aunque lo que importa es que la composición de los equipos de trabajo venga determinada por un equilibrio entre las aptitudes competitivas y colaborativas, provengan estas de hombres o de mujeres.

35. Las imperfecciones del reparto institucional y competencial heredado (estado-autonomía- foral-local) y la interpretación restrictiva y ortopédica de los textos legales, desentendida de la intención del legislador, de las responsabilidades del político y del técnico y, sobre todo, de las necesidades de la ciudadanía, han de ser superadas por la responsabilidad y la voluntad de colaboración y coordinación inter e intra-administrativa. Las leyes contienen las disposiciones necesarias para defender esta visión, además. Cualquier proyecto global está afectado por estas cuestiones, y la AL21 tiene este carácter. Muchos asuntos trascienden el plano puramente municipal. Incluso, están mejor resueltos si se atienden factores de contexto. Para ello hacen falta apoyos y actitudes colaborativas. **Es del todo imprescindible que el cuerpo administrativo (jurídico, principalmente) se incorpore como aliado a los equipos de AL21, en un acercamiento con espíritu de renovación administrativa. De todos los cuerpos funcionariales, el más resistente al cambio y a las coyunturas es el cuerpo administrativo, pues es el encargado de defender la legalidad y las finanzas públicas, asuntos normalmente llenos de disposiciones, de limitaciones.**



Árbol de problemas

9

ÁMBITO FORAL

36. La Diputación Foral no cuenta con una planificación estratégica con criterios de sostenibilidad, para poder dar ejemplo en primera persona, lo cual le resta credibilidad y coherencia en la acción de gobierno y capacidad de gestión en este ámbito estratégico a nivel de territorio. Esto propicia y da origen a la descoordinación interna por un lado, y la descoordinación con los agentes externos, por otro, reduciendo su capacidad de acción y eficacia.

37. Es una gran incoherencia que la Diputación promueva que los ayuntamientos cuenten con la AL21 y no cuente con su propia planificación estratégica en clave de sostenibilidad. La acción foral es muy amplia, muchos servicios no trabajan de manera planificada y el funcionamiento es en general compartimentado y piramidal, sin perjuicio de que algunas políticas transversales se estén planificando y desarrollando con dificultad o con cierta confusión de su propio rol, debido a las carencias existentes en planificación de la acción sectorial foral debidamente participada. Existe un gran desconocimiento y desentendimiento mutuo entre los propios servicios de DFG. Mucho menos un planteamiento sistémico como un plan global de la acción foral.

38. Conviene recordar que el programa de cada grupo político entrante en la DFG no tiene un soporte de planificación de toda la acción foral permanente, institucional, sobre el que volcarse. Esto motiva que se elabore un programa de gobierno que se realiza invariablemente sin la colaboración de los funcionarios que diseñan y desarrollan las acciones y que no recoge adecuadamente la acción foral. Debería existir ese soporte estable, asistido por los funcionarios, para la gestión y evaluación objetiva de las políticas forales para la rendición de cuentas con destino ante la propia institución, los ayuntamientos, las Juntas Generales, los medios y la ciudadanía. Hay que fomentar la mejora de la cultura política de la ciudadanía de manera que ésta se encuentre en disposición de distinguir, independientemente de su condición ideológica, los mejores planteamientos y los mejores gestores públicos.



Árbol de problemas

10 ÁMBITO INTERADMINISTRATIVO

39. Finalmente, en relación a la cooperación interinstitucional cabría explicar la visión de una entidad como la DFG. **La DFG tiene responsabilidades y obligaciones competenciales hacia todos los ayuntamientos de Gipuzkoa, no solo hacia aquellos que opten por una metodología u otra para su buena gobernanza; tiene los cauces y mecanismos de coordinación inter-institucional (redes administrativas, siempre mejorables) ya establecidos, y una relación directa y cotidiana. El programa Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa, apoyado en estas herramientas propias de la institución foral, ha sido siempre muy activo (ver capítulo 2) y ha estado y está muy dispuesto a dotar programas específicos para impulsar nuevas políticas locales pero siempre que, una vez superados y costeados los aprendizajes, se tienda a que la propia administración local (DFG y ayuntamientos) integre y normalice las tareas aprendidas y los dispositivos creados en sus procesos, sistemas (redes) regulares y ya existentes, consolidando así la mejora realizada y liberándose de la dependencia externa creada durante el proceso de aprendizaje.** En este sentido la DGMA siempre ha procurado respetar el rol municipal, sin excesivos dirigismos, a no perderse en la creación de espacios para-administrativos, redundantes, así como a concentrarse en **la mejora progresiva del ámbito administrativo local (y foral) existente, más heterogéneo, más imperfecto y menos atractivo, pero que en definitiva es el que precisamos poner a punto para el pleno desarrollo de la AL21.**

40. La escala de intervención también influye. **La capacidad de la DFG para el análisis y de particularización es mayor ya que recibe, con mayor cercanía, detalle y sensibilidad, la de los propios ayuntamientos y entidades comarcales, derivándose de ello modelos de actuación mejor adaptados, que debieran de ser plenamente aceptados y reconocidos, más aún cuando, de hecho, las experiencias guipuzcoanas han servido y sirven, en muchas ocasiones, de inspiración para su aplicación en otros territorios.**

41. **Los ayuntamientos, en muchos casos, reciben información redundante o con criterios diferentes en función del agente que emita el mensaje, lo cual no favorece una gestión eficaz de las políticas de sostenibilidad.** Es evidente que **existe una falta de reconocimiento completo del rol y responsabilidades de la DFG, que van más allá de la mera financiación de la acción pública. Ello produce discrepancias técnicas, pero que no han impedido, en la práctica, que el Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa (en definitiva, la DFG) mantenga, como es su obligación, una relación de coordinación y colaboración ininterrumpida con el Gobierno Vasco a través de la sociedad pública IHOBE en materia de AL21, incluso en legislaturas políticamente desfavorables. Existe también un reconocimiento mutuo de capacidades y aciertos y, sobre todo, una coincidencia en la convicción sobre la valía que tiene la herramienta que es la AL21, lo cual se considera asunto principal.** Pero se encuentra que existe una tendencia a la competitividad que no procede en el ámbito de lo público, donde **ha de promoverse lo colaborativo y la racionalización administrativa.**



TA21EKO BEHATOKIA
OBSERVATORIO AL21
GIPUZKOA

En el próximo capítulo, que analiza las dificultades habidas en los sucesivos procesos de la planificación de la acción foral en el periodo 2000-2015, veremos cómo se apuntan problemas comunes a los percibidos en esta primera reflexión comarcal sobre los factores que condicionan la plena implantación de la AL21 en Gipuzkoa.





Situación actual de la planificación de la acción foral para el desarrollo sostenible de Gipuzkoa

4.1.

La necesidad y utilidad de una planificación estratégica de la acción foral con criterios de sostenibilidad

La mayoría de los países más avanzados en materia de sostenibilidad y con estrategias definidas en este sentido -Inglaterra, Suecia, Finlandia, Canadá, etc.- están utilizando los **criterios de sostenibilidad como un capital creativo de renovación institucional y la Gestión Pública Estratégica, obteniendo así un motor innovador e identitario de primera línea** que les sitúa en plena competitividad en el plano internacional. En este momento es un hecho constatado mundialmente, que las políticas ambientales ampliadas al contexto del desarrollo sostenible, están siendo un motor de cambio en la modernización y reorientación de las políticas públicas y en la forma de entender la Administración y su organización, como también podrá verse en el apartado 6.

Planificar la acción foral en esta dirección es crucial, en primera instancia para lograr una **garantía de futuro**. En segundo lugar, por ser una demanda constante de los agentes institucionales que vienen ya de largo trabajando en este sentido, y que piden **coherencia y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y administración** a la hora de elaborar sus políticas sectoriales. Finalmente, la propia institución

foral debería reconocer el valor de incorporar estos criterios en su planificación estratégica al objeto de lograr una **coordinación positiva de políticas sectoriales**, donde éstas se refuercen entre sí, amplificando la acción de gobierno.

El enfoque que precisa la sostenibilidad debe abordarse desde la gestión pública estratégica **más allá de una óptica gerencialista de la eficacia, eficiencia y economía**. Debe contemplar argumentos más sólidos, aún si cabe, que generen un **mayor valor de lo público** y otorgue **seguridad jurídica al sistema**, mediante los **criterios de buen gobierno** (principio de eficacia, austeridad, imparcialidad y sobre todo, de responsabilidad) y **buena gobernanza** como la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad en la obtención de resultados de calidad, así como la garantía de futuro de las generaciones presentes y venideras - entendida como visión a largo plazo-. Una **gestión estratégica hacia modelos sostenibles y perdurables en el tiempo** que requieren de enfoques holísticos y comprensiones multisectoriales como los que prescriben las estrategias de desarrollo sostenible.

Una idea repetida y no por ello menos cierta, es que **los desafíos que manifiesta hoy la gobernabilidad de las instituciones** -también los de la propia administración foral-, **dependen en gran medida de las estructuras administrativas pensadas para agendas políticas de otro tiempo, en contextos sociales de menor complejidad**. Por ello, hoy en día, con el conocimiento acumulado de múltiples ensayos y experiencias, ya sabemos que **muchos de esos retos no pueden ser tratados de forma poco sistemática**; hay que adoptar **enfoques estratégicos** que integren un alto número de variables y riqueza de criterios y aplicarlos al caso concreto-¿y qué es sino un proceso de sostenibilidad local?-. Incorporar muchos de esos criterios exige la adopción de enfoques



innovadores y experimentales, exige aprendizaje conjunto, y un apoyo de los sistemas jurídicos y legislativos fuertes. **La planificación correcta del Programa 21 supone avanzar en un perfil institucional de alto rendimiento en pos de un mayor valor público, a través de la potenciación del capital social y organizativo.**

Por todo ello, la administración debe aprender a utilizar **nuevas formas de negociación, gestión, planificación y medición de resultados** que le permitan en última instancia el avance y la aplicabilidad de sus políticas para dar respuesta a las necesidades sociales y ser efectiva en sus interacciones con la sociedad guipuzcoana. Mucho de este trabajo se ha venido realizando a través de las AL21, pero en un marco reducido de actuación, que **no ha tenido influencia sustancial en algunos ámbitos que forman parte del fondo de la cuestión**, como son la reformulación de los perfiles de trabajador público o de responsables políticos y de las dinámicas y estructuras administrativas, como se desprende de algunas de las conclusiones del apartado 3 sobre la situación actual de la AL21 en Gipuzkoa.

En cuanto a la **generación de valor público**, con frecuencia se cae en la comparación poco reflexiva que se suele hacer entre el sector público y privado y más específicamente entre la eficiencia de las organizaciones públicas y de las empresas privadas. Muchas de las técnicas y planificaciones orientadas a la gestión que se aplican a la empresa privada no son aplicables a la empresa pública sin algunas adaptaciones conceptuales básicas que han de realizar las propias instituciones, ya que **el sector público genera valor de una forma diferente al sector privado -y es precisamente, donde los programas 21 ponen el acento-**. El sector público crea valor en la manera en que produce los **bienes y servicios públicos, que son propiedad de toda la comunidad, diferentes y alejados de las lógicas del sector privado, y en muchas ocasiones intangibles**, como es el caso del diálogo comunitario, la participación social, el respeto a los valores constitucionales y democráticos, la preservación del medio ambiente y la justicia social; principios todos ellos de sostenibilidad y del modelo de gobernanza para una nueva clase de desarrollo.

La planificación que propone una AL21 bien orientada, pone de manifiesto que **el fortalecimiento institucional no se produce por decreto** -como venimos comprobando a lo largo de estos 15 años-, sino por **el convencimiento de una necesidad de cambio y la transformación de las reglas estructurantes de la acción colectiva, los modelos mentales, los valores, las actitudes y los equilibrios de poder**. Los Programas 21, propician -y precisan de- sistemas políticos adaptativos capaces

de hacer frente a entornos de cambio progresivo; requiriendo organizaciones políticas con capacidad de aprendizaje, experimentación, un sistema político medidor de resultados y progreso.

Muchos de los **esfuerzos de reforma y modernización administrativa han sido puestos de manifiesto mediante los programas 21 locales** y han venido a enfatizar los aspectos organizativos, así como los culturales e institucionales de nuestro entorno más próximo. También **se ha demandado por parte de los gestores de los programas 21 un cambio cultural en las instituciones públicas**, tanto en la cultura política, como de la relación entre representantes políticos y directivos públicos y gestores, tan crucial para ser efectivos en la confección y desarrollo de las políticas sectoriales de modo coordinado.

La necesidad, por tanto, de **una planificación estratégica de la acción foral en clave de AL21 adquiere todo el sentido si se quiere ser coherentes y al mismo tiempo mantener con buena salud la credibilidad y efectividad de la institución foral mediante políticas de buen gobierno que asuman y concreten en primera persona los principios de sostenibilidad y por tanto, también de gobernanza democrática.**



4.2.

La ausencia de una planificación estratégica de la acción foral con criterios de sostenibilidad

A pesar de todo lo apuntado en el apartado anterior, como ya se ha descrito en el apartado 2.7, ninguna de las diferentes iniciativas para crear un soporte de planificación estratégica de la acción foral con criterios de sostenibilidad habidas entre 2004 y 2015 han tenido continuidad.

Resulta incoherente que la Diputación Foral, una entidad local, promueva que los ayuntamientos cuenten con la AL21 pero que ella no de ejemplo y cuente con una planificación estratégica con criterios de sostenibilidad; ello le resta credibilidad y coherencia en la acción de gobierno y capacidad de gestión en este ámbito estratégico a nivel de territorio. Como se nos señala desde el ámbito municipal y comarcal (apartado 3.3.3 y 3.3.4), la DFG lleva a cabo acciones descoordinadas, a veces contraproducentes, entre sí. Esa descoordinación produce sus impactos hacia el interior y el exterior, perdiendo y haciendo perder eficacia en la gestión pública. La acción foral es muy amplia, muchos servicios no trabajan regularmente de manera planificada y el funcionamiento es en general compartimentado y piramidal. Existen también algunos servicios sectoriales con tradición planificadora, así como políticas transversales recientes que se están planificando y desarrollando en medio de gran dificultad o con cierta confusión de su propio rol, debido a las carencias existentes en planificación de la acción sectorial foral debidamente participada. Existe, en general, desconocimiento mutuo entre los propios servicios de DFG acerca de la acción desarrollada.

Conviene recordar también que el programa de cada grupo político entrante en la DFG no tiene, a su disposición, un soporte de planificación de toda la acción foral permanente, institucional, sobre el que volcarse. Esto motiva que, cada comienzo de legislatura, se elabore un programa de gobierno que se realiza con precipitación y sin la debida asistencia -regular y sistematizada- de los funcionarios que diseñan y desarrollan las acciones, de forma que dicho programa no puede

recoger adecuadamente o de manera representativa la acción foral.

Hay numerosos tipos de planes, programas e iniciativas, pero muchos de ellos a corto plazo e inconexos o no del todo coordinados entre sí. Es decir, no existe un soporte estable que recoja de manera completa y sistematizada la acción foral, y alinee la acción del corto y medio plazo hacia un escenario localizado en el largo plazo bajo criterios de sostenibilidad. Y este soporte no existe porque todavía no existe un acuerdo sobre su necesidad, sobre todo porque no se aceptan las implicaciones que en la manera de trabajar – sistema de toma de decisiones- ello tendría. La verdadera integración de las políticas implica cambios en la manera de trabajar los asuntos públicos. En estas condiciones, no es posible dirigir activamente la gestión pública hacia un escenario definido en el largo plazo, ni hacia el desarrollo sostenible si es que, verdaderamente, es esto lo que nos interesa.

¿Por qué no existe todavía este soporte? A continuación se analizarán con algo más de profundidad las iniciativas habidas, sus aspectos positivos y los problemas encontrados. Muchos de ellos son muy similares a los factores que están condicionando el pleno desarrollo de la AL21 y que se han incluido en el **árbol de problemas** de la gestión pública recogido en el apartado 3.3.4. Pero cuanto mayor es una institución pública, aunque se cuente con más recursos, mayor es la complejidad y arraigo de dichos problemas, y más difícil es llevar a buen término planteamientos sistémicos, integrales. En la siguiente tabla se recogen las iniciativas habidas agrupadas en función de los tres periodos en los que se promovieron y desarrollaron: 2004-2007, 2007-2011 y 2011-2015.



Periodo 2004-2007

**HUELLA ECOLÓGICA/SISTEMA DE INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD
PLAN DE SOSTENIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE GOBIERNO DE LA DFG (PSAG)**

Aspectos positivos

Los sistemas de indicadores resultan pedagógicos, sensibilizadores y estimulantes. Tanto la Huella Ecológica como el Sistema de Indicadores de Sostenibilidad tuvieron el valor de visibilizar en la DFG y a pie de calle de qué elementos se compone la sostenibilidad, exponer aquellos aspectos más críticos de nuestro modelo de desarrollo y su relación con las políticas que quedan bajo nuestra influencia.

A través de la elaboración del PSAG se logró captar un interés general por los problemas globales (cambio climático, crisis energética, superpoblación, agotamiento de los recursos, etc) por parte de todos los departamentos, tanto a nivel político como técnico y administrativo. El desarrollo sostenible, como valor, hizo su entrada en la DFG que, aunque es una entidad local, entendió que debía interesarse por los problemas globales y tratar de adaptar su acción para orientarla hacia un escenario de sostenibilidad. La coincidencia con la expansión de las AL21 por toda Gipuzkoa así como otras herramientas produjo sinergias que amplificaron el efecto.

Problemas

El mantenimiento de un cuadro de indicadores tiene sentido cuando va unido a su correspondiente estrategia de acción que se propone incidir sobre el mismo con unos objetivos tasados. En ausencia de dicha estrategia (PSAG) se corre el riesgo de que el cuadro de indicadores se convierta en un objeto en sí mismo, o peor aún, ofrezca la falsa sensación de que midiendo un escenario sobre el que no se piensa actuar a largo plazo ya se hace lo suficiente.

El Sistema de Indicadores de Sostenibilidad se superpuso a otros cuadros de mando creados en la DFG, con otras visiones y sin relación con proceso de planificación de la acción alguno.

Existencia de una doble percepción dentro de la propia DFG. Una parte de la institución –aquella más afín al corto plazo- cree que la gestión de la acción foral ya es suficientemente moderna y eficiente y no cree que sea necesario planificar más que algunas políticas, mucho menos un plan global de la acción foral para un escenario de desarrollo sostenible. Solo interesa el medio plazo, a lo sumo, desde lo técnico sobre todo, y en relación a algunos aspectos sociales y económicos. Esta doble percepción se daba tanto en los dos equipos políticos que componían el gobierno de la DFG como en los equipos funcionariales. La planificación global se concibe como “algo muy difícil” y no se sabe muy bien para qué sirve. Existencia de escepticismo y de la percepción de que “esto no tiene remedio”.

El rol desarrollado por el entonces Departamento para el Desarrollo Sostenible no fue bien conjugado con el de la cabecera de gobierno foral. El desarrollo sostenible es un concepto sistémico, que afecta a toda la acción de una institución, por lo que ha de ser convocado y promovido desde la cabecera de gobierno y venir fuertemente apoyado y nutrido por determinados agentes con valor estructurante dentro de la institución: medio ambiente, modernización, función pública, entre otros.

Cada departamento tiende a funcionar por separado. Y la cabecera queda muy alejada de la gestión directa de los asuntos. La institución es grande y su estructura organizativa no favorece la coordinación de equipos y políticas.

El tiempo que dura una legislatura es demasiado corto para este tipo de iniciativas. Las prisas también perturban los procesos.

>>



Periodo 2004-2007

Aspectos positivos	Problemas
	<p>El PSAG se gestó demasiado a expensas de consultores externos con perfil de “prescriptores” de políticas. Esto supone a veces la utilización de metodologías poco adaptadas, pensadas para estrategias de las grandes empresas o para los partidos políticos. Se produjo cierta fascinación de los equipos políticos por la asesoría expertise, que tratan de competir con los equipos de funcionarios, con una imagen deteriorada, pero depositarios del mejor conocimiento de los asuntos públicos y poco propensos a dejarse impresionar con los vocablos de moda (think tank, know how, stakeholders, oil peak, etc.). Lo ideal es contar con tiempo para superar estos comienzos y refractariedades iniciales, hacer propias las metodologías y gestionarlas a nivel interno, contando con la consultoría externa de manera más puntual.</p> <p>La ausencia de políticas forales debidamente planificadas y preparadas para insertar criterios y la sofisticación de las metodologías prospectivo-estratégicas, dificultan la conexión de los resultados de estas grandes reflexiones globales con la acción cotidiana de una institución foral, mucho más modesta.</p>

Periodo 2007-2011

OFICINA ESTRATÉGICA DE GIPUZKOA (OEG) - PROCESO G+20

Aspectos positivos	Problemas
<p>Colocación de la OEG próxima a la cabecera de gobierno.</p> <p>Experiencia acumulada del periodo anterior y conocimiento de partida de los ingredientes que no deben de faltar en una planificación estratégica para un escenario de desarrollo sostenible. La visión prospectivo-estratégica para obtener un escenario de futuro resultaba del todo adecuada para orientarse hacia un escenario de desarrollo sostenible. Los factores economía, sociedad y medio ambiente salieron muy bien equilibrados entre sí de partida.</p> <p style="text-align: right;">>></p>	<p>Existencia de una doble percepción dentro de la propia DFG. Una parte de la institución –aquella más afín al corto plazo- cree que la gestión de la acción foral ya es suficientemente moderna y eficiente y no cree que sea necesario planificar más que algunas políticas, mucho menos un plan global de la acción foral con visión de futuro. Solo interesa el medio plazo, a lo sumo, desde lo técnico sobre todo, y en relación a algunos aspectos sociales y económicos. Esta doble percepción se daba tanto en los dos equipos políticos que componían el gobierno de la DFG como en los equipos funcionariales. La planificación global se concibe como “algo muy difícil” y no se sabe muy bien para qué sirve. Existencia de escepticismo y de la percepción de que “esto no tiene remedio”.</p> <p style="text-align: right;">>></p>



Periodo 2007-2011

Aspectos positivos	Problemas
<p>Creación de un primer modelo de participación muy rico, bien estructurado y definido, con una red de agentes en torno al proceso, muy completa y abierta, con foros organizados, estables, interconectados, etc.</p> <p>Creación de la Comisión de Futuro en las Juntas Generales. Una comisión de carácter permanente para seguimiento del proceso.</p> <p>Creación de un anillo técnico foral de asistencia al proceso (Grupo de coordinación estratégica de la DFG), para la conexión del proceso con las políticas forales.</p> <p>Se produjo un ambiente ilusionante para muchos de los agentes participantes.</p> <p>Se analizaron interesantes experiencias internacionales y sentó aprendizajes. Se logró atraer el interés de otras comunidades referenciales.</p> <p>Se logró la coordinación entre numerosos consultores, que mostraron un espíritu de gran colaboración que enriqueció notablemente el proceso. Buena relación con los técnicos forales y ambiente de equipo.</p> <p>El proceso dejó rendimientos que han sido aprovechados y han inspirado iniciativas posteriores.</p> <p>Publicaciones que dejaron una excelente constancia del proceso.</p> <p>Se introdujo en el discurso institucional el concepto de gobernanza.</p>	<p>El rol desarrollado por la OEG no fue bien conjugado con el de la cabecera de gobierno foral. La OEG no fue dotada con equipo técnico propio y no se consolidó en la estructura foral.</p> <p>Cada departamento tiende a funcionar por separado. Y la cabecera queda muy alejada de la gestión directa de los asuntos. La institución es grande y su estructura organizativa no favorece la coordinación de equipos y políticas.</p> <p>El tiempo que dura una legislatura es demasiado corto para este tipo de iniciativas. Las prisas también perturban los procesos.</p> <p>El Proceso G+20 se gestó, obligadamente, demasiado a expensas de consultores externos. Esto hace que se perciba como una iniciativa de poco arraigo, perecedera, por parte de los equipos de funcionarios, lo que hace que tiendan a no querer depositar demasiadas ilusiones y se impliquen menos. Algunos técnicos forales se implicaron intensa y activamente en el proceso, pero otros se manifestaban rotundamente escépticos.</p> <p>La ausencia de políticas forales debidamente planificadas y preparadas para insertar criterios y la sofisticación de las metodologías prospectivo-estratégicas dificultan la conexión de los resultados de estas grandes reflexiones globales con la acción cotidiana de una institución foral, mucho más modesta.</p>

Periodo 2011-2015

Aspectos positivos	Problemas
<p>Creación de un equipo foral de participación. Interés por explorar y dinamizar. Algunos rendimientos interesantes y valiosos en relación a algunas políticas forales (por ej.: energía).</p> <p>Se amplían y clarifican las funciones de la Dirección General de Medio Ambiente en el decreto de estructura.</p> <p style="text-align: right;">>></p>	<p>Ausencia de memoria institucional documentada sobre todos los procesos anteriores, sus aciertos y sus errores. Transmisión débil y desde lo técnico, apoyada en reuniones presenciales y algunos pocos documentos. Dificultad para hacerse escuchar y no repetir errores ya cometidos.</p> <p>Ausencia de soportes de planificación sectoriales estables, preparados para la participación de las políticas.</p> <p style="text-align: right;">>></p>



Periodo 2011-2015

Aspectos positivos	Problemas
<p>Se anuncia la AL21 foral en el programa de gobierno junto con otros objetivos y acciones necesarias para avanzar hacia un modelo de gobernanza orientado al desarrollo sostenible y la democracia participativa.</p> <p>Las Juntas Generales instan a la DFG a crear un “sistema público interno (JJGG-DFG) de evaluación de políticas públicas”. La DFG reconoce el valor de la herramienta de la AL21 a estos efectos y la anuncia como metodología que se adaptará y utilizará para dar respuesta a este requerimiento juntero. Todo ello se interpreta como un signo positivo, en el sentido de una maduración de todos los grupos políticos a favor de la obtención de una planificación estratégica de la acción foral para el desarrollo sostenible que lleve asociado un cuadro de indicadores que permita dicha evaluación de las políticas públicas objetiva y transparente.</p> <p>Se establece una colaboración entre la Dirección de Modernización y la de Medio Ambiente para abordar la planificación estratégica foral, basándose en la metodología de AL21 y comenzando por ambos departamentos.</p> <p>Se anuncia el compromiso de la DFG con la AL21 ante todos los ayuntamientos y se marca su valor como punto de conexión y coherencia entre la acción municipal y la foral.</p>	<p>Invisibilidad-des crédito del rol real del funcionario en el diseño y desarrollo directo de las políticas.</p> <p>Lanzamiento masivo de “eventos participativos”, sin conocimiento previo de las políticas, sin la debida conexión con los funcionarios responsables, con una confusión de roles y una sustitución de lo sectorial por lo transversal, incluso a nivel político. La participación por la participación, como objeto en sí mismo. Se cree que se está haciendo algo nuevo y en buena medida se están repitiendo errores ya cometidos.</p> <p>Existencia de una doble percepción política dentro de la propia DFG. Una parte de la institución –en la cabecera, más preocupada por el tiempo que ofrece la legislatura- cree que los déficits de la gestión de la acción foral se deben exclusivamente a la no participación de las políticas. No se conoce el valor de la planificación ni se repara en las carencias existentes en materia de soportes y planificación –integral y sectorial-, no se muestra interés por el bagaje heredado ni las experiencias participativas habidas, ni por conocer a fondo las políticas que se desean participar, ni a los equipos de funcionarios con los que se ha de trabajar y todo lo que estos pueden transmitir, ni las limitaciones que impone la práctica administrativa. Por otra parte, otro sector del equipo político, está más interesado en reflexionar sobre las experiencias anteriores y por crear un soporte de planificación de la acción foral basado en la metodología de la AL21.</p> <p>Impactos de las políticas participativas forales sobre la red de técnicos coordinadores de AL21 y otros agentes. Impactos en los técnicos forales, algunos de los cuales han terminado realizando un trabajo que correspondería a la escala municipal y comarcal. Confusión competencial trasladada a la ciudadanía. Compromisos adquiridos sin criterio y de difícil revocación. Suplantación de la acción municipal.</p> <p>Desgaste de los agentes.</p> <p>Incoherencia y descoordinación foral: Acciones que muestran un desprecio por la marca AL21 (más que por la metodología en sí) y acciones que apoyan la AL21.</p> <p>Cada departamento tiende a funcionar por separado. Y la cabecera queda muy alejada de la gestión directa de los asuntos. La institución es grande y su estructura organizativa no favorece la coordinación de equipos y políticas.</p>

>>



Periodo 2011-2015	
Aspectos positivos	Problemas
	<p>También se ha tardado demasiado en dotarse de un equipo técnico propio de participación y se ha tendido, obligadamente, a la consultoría externa y a utilizar a los técnicos municipales y comarcales.</p> <p>A pesar de lo manifestado ante las Juntas Generales, en conjunto la DFG ha mostrado desinterés por la obtención de una AL21 foral, o por la obtención de una planificación estratégica de la acción foral orientada al desarrollo sostenible.</p>

Al igual que se ha hecho para la situación de la AL21, se han analizado **los problemas encontrados en relación con las diferentes iniciativas de planificación estratégica foral con criterios de sostenibilidad**, que ni siquiera pudieron llegar a considerarse vigentes. En este caso, se trata de afirmaciones más elaboradas de origen y lo que se ha hecho es profundizar un poco más en ellas y tratar de abstraer lo que se consideran las principales causas

comunes a dichos problemas habidos en cada proceso. Dichas causas son, como ya se anunciaba, muy similares a los factores que están condicionando el pleno desarrollo de la AL21 y que se han incluido en el ÁRBOL DE PROBLEMAS de la gestión pública recogido en el apartado 3.3.4. En este caso, se ofrece un diagnóstico condensado en 8 puntos generales que se exponen a continuación, también para su debate compartido en el futuro.

Árbol de problemas que han impedido la planificación estratégica de la acción foral con criterios de sostenibilidad

- 1. No se conocen o no se es consciente de los valores que aporta la planificación en la gestión pública** (sectorial, transversal, sistémica y prospectivo-estratégica o no; y encaje entre ellas). En esas condiciones no hay soportes que faciliten la coordinación e integración entre políticas, ni su participación pública (intra e interinstitucional y ciudadana), ni la normal incorporación a la acción institucional del programa político de cada legislatura, ni la correlación entre la acción a corto plazo con la del medio y largo plazo, ni la evaluación objetiva de las políticas públicas. La memoria institucional se pierde, sucediéndose ciclos en los que se cree estar haciendo cosas nuevas y se repiten errores cometidos.

Existe una **percepción heterogénea dentro de la propia DFG acerca de las necesidades en materia de planificación**. Una parte de la institución –aquella más afín al corto plazo– cree que la gestión de la acción foral ya es suficientemente moderna y eficiente y no cree que sea necesario planificar más que algunas políticas, mucho menos contar con un plan global de la acción foral con criterios de sostenibilidad. Esto resulta incoherente con la promoción de la AL21 y sus valores.

La **falta de cultura en materia de ingeniería administrativa pública** contribuye a que se confundan herramientas bien diferentes entre sí (reflexiones estratégicas, programas de



Árbol de problemas que han impedido la planificación estratégica de la acción foral con criterios de sostenibilidad

gobierno, planes a corto plazo, planes estratégicos a largo plazo, cuadros de indicadores, etc.). Esto, unido a la brevedad de las legislaturas, conduce a la preferencia por productos rápidos, superficiales y efectistas, pero con escasa o nula aportación a las políticas. Esto es difícilmente excusable en una institución del tamaño de la foral.

2. Existe una tendencia a organizar “eventos participativos”, y redes/foros sin contenidos sustanciales, más que procesos participativos propiamente dichos, no lográndose conectar eficazmente con las políticas públicas. **La participación pública se está desarrollando en ausencia de muchos elementos básicos imprescindibles.** Entre otros posibles:

ha de centrarse en temas concretos, con unos objetivos, criterios y reglas de juego bien definidos, observados y claramente expuestos

ha de respetar los roles de políticos, funcionarios y ciudadanía

ha de ser dirigida y atendida personalmente por los gestores públicos (políticos y funcionarios) responsables del tema que se trata

ha de respetar los tiempos que los funcionarios (diseñadores y desarrolladores de las políticas) precisan para preparar la materia adecuadamente (y esto puede implicar consultas intra e interinstitucionales), así como las limitaciones que, debidamente argumentadas, puedan establecer estos con arreglo a su conocimiento de la materia

no ha de sustituir a los funcionarios por consultores externos ante la ciudadanía

ha de ir asistida y conectada con los instrumentos de la gestión pública (planes, proyectos, estudios y otros soportes de fundamento)

ha de contar con un mapa de agentes específico, completo y bien gestionado, tener en cuenta los distintos roles y las relaciones entre los agentes

ha de estar expresamente diseñada y desarrollada para la ocasión, en cuanto a las dinámicas participativas, por profesionales de la participación (no de la comunicación) que, en ningún caso, pueden ni deben sustituir a los gestores públicos responsables ante la ciudadanía

ha de producir efectos sobre la política en cuestión, que han de ser motivados y comunicados a la ciudadanía

el proceso ha de ser respetado por otras dinámicas participativas redundantes y/o descoordinadas, sobre todo por aquellas con carácter coyuntural u convocadas por agentes que no tienen relación directa con los temas objeto de debate.

El impulso de la participación pública de las políticas no avanzará con acierto si no se desarrolla desde la consciencia y conocimiento de la verdadera profundidad de los asuntos públicos y sin la banalización de los mismos. La ciudadanía que desee participar ha de asumir que deberá realizar un recorrido pedagógico de acercamiento a los asuntos sobre los que desea influir y que los gestores públicos deben propiciar.



Árbol de problemas que han impedido la planificación estratégica de la acción foral con criterios de sostenibilidad

3. La estructura organizativa foral es piramidal y cuenta con una tendencia muy acusada al funcionamiento por departamentos estancos; a veces hasta por servicios estancos. La interrelación entre las políticas sectoriales y la aplicación de las políticas transversales se realiza con enorme dificultad y con reducida eficiencia. Esta estructura hace que la cabecera de gobierno quede muy alejada de los puntos del sistema (equipos de empleados públicos) más cercanos a los destinatarios de los servicios que se prestan en el desarrollo de las políticas forales. La ausencia de soportes (procesos circulares) de planificación sistémicos agrava este funcionamiento compartimentado. Existen diversos equipos técnicos, localizados en diferentes partes del sistema, que tratan, sin éxito, de promover algún tipo de soporte de planificación común con arreglo a mapas de criterios parciales, no suficientemente representativos, por lo que no logran captar la atención del resto.

Existe otro plano de compartimentación añadido; es el que se localiza entre los empleados públicos eventuales (personal político) y los no eventuales (funcionario y laborales). En el choque de la visión cortoplacista del personal político (empleado público eventual) con la largoplacista del personal funcionario y laboral (empleado público permanente), por una parte, y en las actitudes competitivas entre equipos políticos y/o entre equipos funcionariales de la misma o de diferentes administraciones, por otra, se producen una serie de actitudes ineficientes -motivadas o no, pero muchas veces apoyadas por prejuicios-, que se retroalimentan y que producen una pérdida general de eficiencia. Estas actitudes reflejan la desdiferenciación o pérdida de los roles verdaderos de cada una de estas partes, por falta de comprensión y asunción del rol propio y/o por falta de reconocimiento del rol del otro.

La reducción de esta fractura está en manos de ambas partes, pero sobre todo en las del personal político. El político debería valorar y potenciar al máximo su complicidad con el funcionario, pues ambos son gestores públicos de un mismo equipo, cada uno con sus responsabilidades, capacidades, atribuciones, herramientas, etc., en definitiva, con su rol. El corto plazo debería aliarse con el largo plazo a favor de los intereses públicos.

Convendría **ahondar en los perfiles** más adecuados para los **puestos políticos y funcionariales** (técnicos, sobre todo) **que componen la capa de contacto entre ambos planos. No todos los perfiles resisten bien esa fricción y dan buenos resultados.**

4. El rol del empleado público se halla desdibujado. Existe un notable desconocimiento sobre los tipos de empleado público permanente (sea funcionario o laboral). Sobre la diferencia entre el cuerpo técnico y administrativo. Sobre sus capacidades, atribuciones, obligaciones y responsabilidades. Sobre su rol verdadero en el diseño y desarrollo de las políticas públicas y sobre su necesaria condición de actor principal (diseñador, no solo ejecutor) en la participación de las políticas públicas. El funcionario no decide, pero tiene una influencia (y una responsabilidad) esencial e innegable en la decisión que se tome. Y, dada su condición permanente, mantiene una gran consciencia sobre la eficacia a largo plazo de las soluciones y decisiones que se adoptan, lo que vive también desde su condición de ciudadano. En este sentido, el funcionario defiende el sistema de las decisiones coyunturales. Este desconocimiento del papel del funcionario es mayor en las capas altas de las instituciones, más alejadas de la práctica administrativa directa.



Árbol de problemas que han impedido la planificación estratégica de la acción foral con criterios de sostenibilidad

- 5.** Los equipos de funcionarios se encuentran muchas veces incompletos, faltos de recursos, con problemas laborales sin resolver o, directamente, muy envejecidos, lo que les hace encontrarse a veces poco preparados y dispuestos para atender las necesidades y retos que se les plantea desde lo político, y lo que a veces conduce a una tendencia excesiva, más fácil, a querer suplir dichas carencias a través de consultorías e instancias externas. El personal funcionario tiende a “inhibirse o replegarse”, de una manera u otra, cuando no se respeta su rol o por otras razones (negación de la complejidad de los temas, desinterés por su conocimiento del asunto en cuestión y sensación de banalización o subestimación de su trabajo, falta de confianza en él, consciencia sobre el juego político referido a un tema sin resolver, falta de medios, falta de planes y estudios sobre el tema, falta de preparación en temas de participación, experiencias anteriores poco o nada exitosas, existencia de conflictos, falta de convicción en la utilidad y necesidad de la participación, falta de confianza general en “lo político”, consciencia sobre el mal planteamiento de origen de determinadas iniciativas, etc.).

Inevitablemente, la percepción de los empleados públicos no eventuales es mucho más consciente de la línea de hechos que se van sucediendo en los asuntos públicos, legislatura tras legislatura. Su memoria va acumulando hitos, sean avances o retrocesos. Esto produce, con el paso de los años, cierta tendencia al escepticismo y un rebaje en la capacidad de ilusionarse ante la mera exposición de intenciones. Por el contrario, el sentido de la responsabilidad es muy acusado, precisamente por su papel de nexo trans-legislatura y de depositarios y defensores permanentes de las materias públicas. Finalmente, el conocimiento que acumulan los empleados públicos con el paso de los años es excepcional, aunque en muchas ocasiones está insuficientemente valorado y aprovechado.

De manera general y sin perjuicio de contadas excepciones, **habría que tender a optimizar las plantillas de trabajadores públicos para que puedan responder debidamente a los equipos políticos. Los mecanismos de movilidad interna intra e inter-administraciones y de contratación de nuevos trabajadores públicos deberían ser mucho más ágiles y adaptarse a la velocidad de resolución que precisan los asuntos públicos.** También es importante progresar en la **normalización de la formación de equipos verdaderamente transversales, con articulación de poderes que permitan el funcionamiento “por proyecto”.** Y no meramente artefactos interadministrativos.

- 6.** En relación al ámbito político hay que señalar que en nuestro sistema democrático **las legislaturas tienen 4 años** y no existe alternativa a estos plazos. **El equipo político tiene que poder referir su acción a ese periodo de tiempo. Los funcionarios han de comprender que ese es el tiempo del que disponen los equipos de gobierno y disponerse a aprovecharlo con la debida entrega.** Lo cual no quiere decir que no hayan de contemplarse otros plazos, con otros significados y previsiones. **Los políticos deberían de admitir y defender también el largo plazo en la acción pública e interesarse por él como valor político,** especialmente en el sistema democrático de legislaturas de 4 años con el que contamos y precisamente por ello, para equilibrarlo.

Esto implica que **el diseño de la acción de la legislatura tiene que someterse, necesariamente, a la consecución de objetivos que se lograrán fuera de la misma.** Esto implica acomodar el corto plazo y ponerlo al servicio del largo plazo, **excepto en lo meramente correctivo y urgente,** siendo la labor del funcionario público la de nexo habilitante entre legislaturas y pasar el testigo. Esto implica también **la sustanciación (en colaboración con el funcionario) de una transición inter-legislatura con el mínimo impacto como una defensa**



Árbol de problemas que han impedido la planificación estratégica de la acción foral con criterios de sostenibilidad

de los intereses de la ciudadanía y, por tanto, como valores y actitudes a premiar por ésta. Esto implica contactar rápidamente con el funcionariado, depositando confianza en él. El juego de la competitividad política y sus requerimientos de diferenciación programática para distinguirse del “oponente” no deberían de tener repercusiones negativas en los intereses de la ciudadanía que soporta el sistema. **Los cambios deberían hacerse de manera progresiva, tendiendo a conservar las líneas de trabajo heredadas y sin provocar reiteradas paradas en los asuntos públicos. Y aquí vuelven a ser fundamentales los soportes de planificación y gestión estables y de calidad.**

- 7.** Las dificultades halladas para lograr una planificación de la acción foral con criterios de sostenibilidad **viene poniendo en evidencia la ineficiencia de la cultura del trabajo basada únicamente en el reparto estanco de ámbitos y tareas**, poniendo de manifiesto la **necesidad de aprendizaje y adición de modelos compartidos, colaborativos y coordinados** que apliquen de forma efectiva el principio de **transversalidad**.

La competitividad mal entendida -tanto en el ámbito político como en el funcional-, **hace flaco favor a la obtención del valor público**. Actualmente empaña muchos elementos que tienen influencia sobre lo público. **Conviene ahondar en el espíritu colaborativo y aplicarlo, sin temor, en todos los ámbitos relacionados con lo público**. Se apunta que el valor colaborativo es un valor femenino, aunque lo que importa es que la composición de los equipos de trabajo venga determinada por un equilibrio entre las aptitudes competitivas y colaborativas, provengan estas de hombres o de mujeres. **El reto del liderazgo compartido es todavía una asignatura pendiente.**

- 8.** **La DGMA, debe depurar y visibilizar su rol dentro de la DFG en lo que respecta a la planificación de la acción foral con criterios de sostenibilidad.** Su Observatorio de AL21 de Gipuzkoa, tiene un papel fundamental y directo en el apoyo a los municipios para el pleno desarrollo de la AL21, que está reconocido desde hace años y que resulta del interés de los ayuntamientos y de las comarcas. La DGMA también tiene un rol potencial de “rótula” en cuanto a la coherencia de las políticas forales con las municipales a través de las AL21 en el caso de la DFG se decidiera a implantar algún tipo de planificación de su acción bajo criterios de sostenibilidad. Pero la realidad es que a lo largo de doce años no ha logrado las suficientes complicidades dentro de su propia institución para impulsar o co-impulsar dicha planificación. Quizá su valor resida más en aportar sus conocimientos para apoyar a otros que si estén en disposición de aplicarlos y desarrollar dicho soporte.





Conclusiones del diagnóstico

Se resumen a continuación las conclusiones derivadas del diagnóstico.

5.1.

Conclusiones sobre la situación de la Agenda 21 Local en base a indicadores

La AL21 ha tenido una implantación casi general en Gipuzkoa. Desde el año 2002, prácticamente todos los municipios del THG han iniciado un proceso de AL21, aprobando el 95% de ellos un PAL para la sostenibilidad local.

El mayor impulso a la AL21 se dio en Gipuzkoa entre los años 2002 y 2008, periodo durante el que las AL21 se fomentaron activamente por las administraciones locales y supramunicipales y fueron redactados y aprobados la mayor parte de los PAL. Ha transcurrido, por tanto, más de una década de implantación de la AL21 en la mayor parte de los municipios y el diagnóstico realizado en base a indicadores en torno a la vigencia de estos procesos muestra que **el desarrollo que han tenido ha sido muy desigual**.

De este modo, encontramos **procesos de AL21 que gozan de relativa buena salud**, que cuentan con una planificación revisada, que se evalúan periódicamente y con personal técnico encargado de su

coordinación y dinamización, situación en la que se encuentra aproximadamente **la cuarta parte de los municipios guipuzcoanos**.

En el lado contrario, **un número significativo de municipios han abandonado toda gestión activa de su AL21**, debiendo considerarse por tanto, que estos procesos no se encuentran vigentes, a pesar de son raros los casos en los que un ayuntamiento haya declarado la finalización del proceso de manera manifiesta.

Lo habitual es encontrarse con **diversos grados de situaciones intermedias**, en las que el ayuntamiento mantiene cierta actividad en torno a la AL21 pero donde la utilización de la herramienta es residual y no constituye un referente en la gestión municipal y a veces, ni siquiera de la participación ciudadana ni de la planificación, que se realiza, en su caso, a través de otros instrumentos.

Por tanto, **tras el primer impulso inicial, gran parte de las AL21 del Territorio han ido perdiendo dinamismo y presencia**, tanto en su papel de herramienta de planificación de la acción municipal para la sostenibilidad, como en su función de instrumento de integración de la opinión vecinal en la gestión del ayuntamiento.

Nos encontramos en un periodo clave para la pervivencia de las AL21 en gran parte de estos pueblos, que mantienen cierta actividad en torno a la misma pero en los que el proceso ha ido perdiendo vigor. Estos municipios cuentan, en general, con un PAL viejo, que ha superado ampliamente el periodo para el que fue diseñado y que necesita de una revisión urgente, existiendo un claro riesgo de que la AL21 se vaya “olvidando” y abandonando paulatinamente, salvo que realice una acción decidida en pos de su revisión y revitalización.



Son dos los principales indicadores determinantes de la vigencia y vitalidad de los procesos de AL21 en Gipuzkoa en la actualidad.

Por una parte, la ya mencionada **necesidad de revisar gran parte de la planificación** realizada en el marco de la AL21, ya que más de la mitad de los planes aprobados con anterioridad a 2008 aún no han sido revisados y no responden, en gran medida, a las previsiones, percepciones y demandas actuales de la administración local y de la ciudadanía. La falta de actualización del PAL condiciona su utilidad como herramienta de gestión y de participación, así como instrumento para alcanzar los objetivos de sostenibilidad perseguidos y constituye, a su vez, un síntoma de la escasa relevancia otorgada a la AL21 como herramienta transformadora de las estructuras y políticas municipales.

La disponibilidad de personal técnico que coordine la AL21 constituye el otro factor determinante para la pervivencia de proceso de AL21. De hecho, la AL21 sigue vigente principalmente en aquellos municipios que se han dotado de técnicos/as de medio ambiente y/o sostenibilidad y que han trabajado en el diseño, implantación, seguimiento y actualización de las AL21. La disponibilidad de personal técnico se da principalmente en municipios de cierto tamaño y recursos económicos, que mantienen en general activa su AL21 (si bien a veces únicamente como política sectorial asociada al medio ambiente y no como instrumento integrador de la planificación local), pero no exclusivamente, ya que algunos pueblos de pequeño tamaño y escasos recursos económicos que han apostado por la herramienta, han logrado disponer de personal técnico coordinador de su AL21, a veces de manera comarcal o compartida con otros municipios.

Por otra parte, debemos dejar claro que el diagnóstico realizado en base a indicadores se ha limitado a valorar la vigencia de las AL21 en cada pueblo, pero no su calidad o verdadera contribución en la consecución de un municipio más sostenible. Pueden darse casos de municipios sin AL21 que trabajen de manera efectiva en pos de la sostenibilidad local y pueblos en los que, a pesar de disponer de una AL21 viva, no esté contribuyendo a la consecución de los objetivos de sostenibilidad perseguidos. Por tanto, **será necesario trabajar en un futuro en la definición de criterios e indicadores de la calidad de los procesos de AL21 que amplíen la información disponible hasta el momento.**

Para concluir, hay que señalar que con independencia de la vitalidad que presente actualmente la AL21 en cada pueblo y habiendo quedado claro que no ha fructificado o se ha ido perdiendo como tal en

gran parte de los municipios del Territorio, ha dejado su huella y ha tenido una notable contribución en el desarrollo y aprendizaje de algunos de los elementos que la definen. En muchos pueblos, la AL21 ha constituido el primer intento de planificación estratégica, ha introducido el concepto de medio ambiente y sostenibilidad en la agenda municipal y ha generado los primeros procesos participativos. **Hay que reivindicar por tanto el papel que tiene la AL21 como aprendizaje** de los elementos que conforman la planificación para la sostenibilidad a nivel local y poner en valor la experiencia adquirida para que sea útil en su revitalización o en la formulación de nuevos procesos, se llamen AL21 o no.



5.2.

Conclusiones sobre los problemas que condicionan el pleno desarrollo de la AL21 en Gipuzkoa y los que impiden una planificación estratégica de la acción foral con criterios de sostenibilidad

Posteriormente al análisis realizado por separado para la AL21 (apartados 3.3.3 y 3.3.4) y la planificación foral (apartado 4.2), se ha realizado un trabajo de profundización y condensación de los problemas detectados. Surge así el **ÁRBOL DE PROBLEMAS de la gestión pública en Gipuzkoa**, prácticamente común a ambas circunstancias (deficiente desarrollo de la AL21 y ausencia de la planificación estratégica foral con criterios de sostenibilidad) y que tiene carácter propositivo para su contraste futuro en común. Parece claro que cuanto mayor es la institución, mayor dificultad para impulsar una acción integrada y coherente. A continuación se exponen, muy resumidamente, **las principales conclusiones**:

Problema	Ámbito AL21	Ámbito DFG
1. Existencia de lagunas de planificación de las políticas públicas (sectoriales, transversales, sistémicas) y otro tipo de soportes, adecuadamente participados. Existencia de políticas planificadas sin participar adecuadamente. Falta de consciencia en algunos agentes sobre el valor y la necesidad de la planificación en la gestión pública. Cultura mejorable en materia de ingeniería institucional, en gobernanza y buen gobierno.		
2. Ausencia de elementos básicos imprescindibles para una participación efectiva de las políticas públicas.		
3. Estructura organizativa institucional piramidal y funcionamiento en áreas estancas. Múltiples fracturas (institucional, cabecera, departamentos, servicios, políticos-funcionarios, áreas jurídica y económica...)	 Menor impacto cuanto menor es el ayuntamiento.	
4. Roles desdibujados, sobre todo el del empleado público no eventual (funcionarios, laborales). Banalización (por desconocimiento) de la complejidad de la gestión pública.	 Más grave, equipos más reducidos.	



Problema	Ámbito AL21	Ámbito DFG
5. Equipos de empleados públicos (no eventuales) reducidos, incompletos, con pocos recursos, con problemas laborales, envejecidos. Ausencia de mecanismos de trabajo "por proyecto" eficientes.	 Más grave, menos recursos	
6. Choque (innecesario y contraproducente) entre la visión del corto plazo y la del largo plazo. El largo plazo ausente entre los valores de lo político. Necesidad de lograr una integración entre el corto-medio y largo plazo.		
7. Impactos críticos de la transición entre legislaturas sobre los asuntos públicos. Los costes de la cultura del "cambio radical" en las políticas.		
8. Efectos contraproducentes del exceso de aplicación del valor de la competitividad, frente a lo colaborativo y lo cooperativo, en la generación del valor público. Reflexión acerca de las actitudes y aptitudes en los equipos políticos y funcionariales.		
9. Ausencia de soportes de memoria institucional, a largo plazo y compartidos. Especialmente en lo relativo a AL21 y los intentos de planificación estratégica foral. Reproducción de errores ya cometidos.		
10. Metodología de AL21 inadecuada e insuficientemente adaptada: <ul style="list-style-type: none"> • Pérdida de objetivos y criterios originales • Necesidad de entrada del programa de gobierno no materializada (necesidades políticas no cubiertas) • Inadaptación al tamaño de municipio y a sus equipos municipales • Conexión con la planificación sectorial y transversal no resuelta. La AL21 no puede con todo • Falta de utilidad práctica para la evaluación de las políticas (diferentes destinatarios: políticos, técnicos, ciudadanía) • Procesos desarrollados de modo independiente de la AL21. 		
11. Ausencia de una planificación estratégica foral con criterios de sostenibilidad. Ausencia de estructuras estables de colaboración entre los agentes internos de la DFG con un rol estructural de cara a la obtención de una planificación estratégica de la acción foral con criterios de sostenibilidad.		





La Agenda 21: una herramienta para la gobernanza democrática y el desarrollo sostenible

Tras la exposición de los resultados del diagnóstico realizado sobre el estado de desarrollo de la AL21 en Gipuzkoa así como sobre las experiencias habidas de planificación estratégica de la acción foral con criterios de sostenibilidad, es necesario refrescar cuales son los objetivos y componentes originales y esenciales de la AL21 y que la acreditan como la herramienta para la gobernanza democrática y el desarrollo sostenible. El descomponer la herramienta, veremos cómo sus mimbres pueden ser perfectamente trasladados a las necesidades de lo foral para componer una metodología de planificación estratégica de la acción foral que asegure la visión global y responda a todos los intereses. La AL21 no es un “plan ambiental”.

La Agenda 21 está orientada desde su concepción a erigirse como un vasto plan de acción para la consecución de un modelo de desarrollo sostenible, a ser implementado en la escala global, nacional y local apoyada en diversas organizaciones de Naciones Unidas, gobiernos y otros grupos mayoritarios, inspirada a su vez, por los 27 principios contenidos en la Declaración de Río que pretenden orientar el desarrollo sostenible en todo el planeta.

Su pretensión inicial era ciertamente elevada y sus objetivos comprendían la mejora de los niveles de vida de aquellos más necesitados; la mejora de la gestión y protección de los ecosistemas, así como el hecho de procurar un mejor y más próspero futuro a todos los habitantes del planeta (*UNCED 2012-Review of Implementation of Agenda 21 and the Rio Principles. Synthesis*). La Agenda 21 Local resulta ser la aplicación directa de los elementos contenidos en el capítulo 28 del Programa 21 producto de la Cumbre de Río, que fundamentalmente subraya la **importancia de las administraciones locales** como **agentes de cambio** en la transición hacia un modelo sostenible.

Si bien, un análisis más profundo y actual de la Agenda 21, revela que partiendo de la definición clásica de desarrollo sostenible contenido en el Informe Brundtland, no sólo se trata de una **reforma** normativa de la agenda económica, social y de las políticas ambientales, sino también de la **gobernanza pública y de las rutinas administrativas** *per se* en la escala local (Evans et al, 2006), como ha podido comprobarse en diversos países donde ha resultado ser un elemento coadyuvante a la modernización e innovación administrativa y democrática.



6.1.

Elementos básicos para una Agenda 21 Local de calidad

Algunos destacados autores han reconocido la protección ambiental, eje del Programa 21, como una de las políticas más exitosas de la UE (Collier, en Grant y otros, 2000) si bien ese éxito, como indica Aguilar (2003) debe de considerarse más desde la óptica de política global (*politics*), que desde la política concreta (*policy*), ya que debido al fuerte soporte ciudadano ha supuesto de modo indirecto ser uno de los pilares del proyecto europeo en términos generales, aunque el déficit en su implementación efectiva es reflejo de la enorme distancia existente entre los objetivos fijados y sus resultados tangibles, que en caso de no ser corregida derivaría en un problema de credibilidad (*credibility gap*) en palabras de la propia Comisaria de Medio Ambiente, Margot Wallström⁸, hecho que ya viene sucediendo y que debe ser reconocido si queremos ser pragmáticos desde hace ya algún tiempo también en Gipuzkoa.

Los procesos de sostenibilidad local y en concreto la Agenda 21 Local, arraigada con fuerza en el marco europeo y en la CAPV, y desarrollada en su mayor parte desde instituciones, organismos y departamentos medioambientales con remarcado sesgo proteccionista, no escapa a este discurrir de los acontecimientos, **precisando un avance conceptual** en su planteamiento y desarrollo más allá de lo que se ha venido haciendo hasta el momento actual. Si bien es cierto que la mayoría de autores (Lafferty, 2002; Aguilar, 2003, Steurer, 2002, Calabuig 2005 y otros) que trabajan en línea a la gobernanza para el desarrollo sostenible señalan dos aspectos clave sobre los que incidir para una efectiva plasmación en el campo del DS: la **profundización en el principio de integración de la política medioambiental** y la necesidad de elaborar **nuevos modelos de gobernanza o new governance** incorporándolos a los desafíos que presenta el DS.

Resultando por tanto, el principio de integración medioambiental y la gobernanza, como marco en el que inscribir el **principio de participación pública**, aspectos clave que marquen la diferencia entre procesos eficaces de alto perfil o ineficientes y puramente retóricos, todo ello para una mejor definición de lo que puede llegar a suponer el **rendimiento** de una Agenda 21 Local de calidad que cumpla de mejor forma con el espíritu del contenido del Informe Brundtland y sus principios programáticos. Así de cara a los procesos de **evaluación de los rendimientos** de una buena Agenda 21 será preciso atender a las cuestiones de **transversalidad entre políticas** (integración horizontal) y la **participación** (integración de la comunidad) para ser capaces de distinguir entre resultados de proceso superficiales y aquellos otros que reflejan un verdadero compromiso con la sostenibilidad como acertadamente indica Font (2000). Por lo tanto, los indicadores cuantitativos (número de municipios firmantes de la Carta de Aalborg, número de municipios que cuentan con un diagnóstico o plan de acción, número de espacios participativos, etc.) no son suficientes, precisando de **indicadores cualitativos**, si lo que verdaderamente se pretende es conocer los cambios de calado introducidos por la Agenda 21 en la adecuación y adaptación de los intereses sociales, económicos y ambientales o si simplemente se trata de un documento simbólico escaso de contenido y débil voluntad política.

6.1.1.

El concepto de integración política ambiental (IPM)

El mandato

El **mandato** para la política de integración ambiental en el **Informe Brundtland** sin duda recogía de forma central esta idea. Así lo señalan los siguientes párrafos:

“Los encargados de administrar los recursos y de proteger el medio ambiente están aislados, por las instituciones, de los encargados de administrar la economía. El mundo real de sistemas económicos

⁸ Véase: Margot Wallström European Commissioner for Environment, *A wake-up call for global sustainability European Policy Centre Dialogue Sustainability and Globalization: Towards Johannesburg Brussels, 26 February 2002. Speech/02/84.*



y ecológicos interconectados no cambiará, pero sí deberán modificarse las políticas y las instituciones pertinentes.” (CMMAD 1987:30)

“10. El carácter integrado e interdependiente de las nuevas tareas y cuestiones contrasta agudamente con el carácter de las instituciones que existen actualmente. Estas instituciones tienden a ser independientes, fragmentadas con cometidos relativamente restringidos y procesos de decisión cerrados... El mundo real de los sistemas económicos y ecológicos interconectados no cambiará, pero las políticas y las instituciones pertinentes deben cambiar.” (CMMAD 1987:366)

*“11. Los enfoques de la política ambiental pueden caracterizarse aproximadamente de dos maneras. Primera, como un “programa corriente”, que refleja un enfoque de la política, legislación e instituciones ambientales que fija su atención en los efectos sobre el medio ambiente. Segunda, un enfoque que se concentra en las **políticas que son causas de esos efectos**. Estos dos enfoques representan dos maneras claramente distintas de considerar tanto las cuestiones como las instituciones que se ocupan de ellas.” (CMMAD 1987:366)*

“23. La capacidad de elegir cauces de la política sostenible requiere que se consideren las dimensiones ecológicas de la política al mismo tiempo que las dimensiones económica, comercial, energética, agrícola, industrial y demás. Este es el principal reto institucional del decenio de 1990.” (CMMAD 1987:369)

Por su parte, el documento de **Agenda 21** señalaba la necesidad de adoptar una estrategia que tuviera en cuenta los planes nacionales de desarrollo armonizando los diversos planes y políticas económicos, sociales y ambientales en marcha, reflejando una **perspectiva a largo plazo** y un **enfoque intersectorial** como base para la adopción de decisiones teniendo en cuenta los vínculos entre las diversas cuestiones políticas, económicas, sociales y ambientales que intervienen en el proceso de desarrollo. Finalmente, como aspecto a destacar también se señalaba la necesidad de velar por la existencia de condiciones de **transparencia** y **responsabilidad** en cuanto a las consecuencias para el medio ambiente de las políticas económicas y

sectoriales, influyendo poderosamente ambos aspectos en las actuales concepciones de **buen gobierno** que se vienen aplicando.

En el caso de las indicaciones generales de la **OECD** para la transición hacia un desarrollo sostenible, éstas se erigen sobre la relación causal entre modos de desarrollo y modos de “degradación medioambiental y de recursos naturales”. En cualquier caso, todos los esfuerzos realizados para la consecución de un desarrollo sostenible se han manifestado altamente complicados a la hora de obtener compromisos políticos. Sirva de ejemplo a este argumento el caso del Panel Internacional sobre Cambio Climático en torno a las cuestiones de los gases de efecto invernadero. Los debates acerca de la validez del Panel se extienden hasta nuestros días marginando el discurso científico, mientras que los responsables políticos continúan en sus tradicionales juegos de partidos políticos, a pesar de los ingentes recursos destinados a generar documentación de calidad y la difusión de esta problemática. Así, el principio de integración en el contexto de la OECD se encuentra cercanamente relacionado con el DS por considerarlo una herramienta fundamental a la hora de encarar el desafío que supone la sostenibilidad. Ese desafío no es otro que el de la disociación (*de-coupling*) entre el crecimiento económico y las presiones dañinas que se vienen ejerciendo tradicionalmente sobre el medio natural y las comunidades que lo habitan.

De este modo, a la luz de todo lo anterior, y desde que en 1987 la IPM recibiera respaldo internacional y sobre todo en la UE, donde había adquirido estatus legal a través de sus tratados fundacionales, la IPM ha sido considerada como un elemento clave en la transición hacia la sostenibilidad (Jordan, 2008). De este modo, según Lenschow (2002) la IPM puede considerarse un **principio operativo de primer orden** de cara a la implementación e institucionalización de la idea de desarrollo sostenible en el modo en que proponía la Comisión de Gro Harlem Brundtland⁹. Este punto de vista novedoso y controvertido ha supuesto **una innovación en el modo de entender la política medioambiental** que tradicionalmente venía aplicándose. La importancia de la IPM en el proceso de transición hacia la sostenibilidad es directa, ya que si los factores medioambientales no son tenidos en cuenta en el proceso de formulación de las políticas económicas y sociales, un nuevo modelo de desarrollo que sea sostenible, ambiental y socialmente, no podrá

⁹ La Comisión Brundtland no fue la inventora del término “desarrollo sostenible”; la interdependencia entre los objetivos ecológicos y de desarrollo ya habían sido discutidos tiempo atrás en la Conferencia de Estocolmo en 1972 (Alker y Haas 1993, p.5-6; Lenschow 2002a, p.5). La mayor contribución de Brundtland fue establecer la triada economía-ecología-sociedad bajo el amparo del desarrollo sostenible.



ser alcanzado en el largo plazo. Lafferty y Hovden (2003) argumentan que este cambio en el modo de entender la política medioambiental resulta innovador en el sentido de que *“constituye una revisión relativamente fuerte en la jerarquía tradicional de los objetivos políticos, donde los logros y valores medioambientales históricamente han estado en las escalas más bajas”*. Así pudiera argumentarse que la búsqueda del DS en los sistemas democráticos requiere en primera instancia de considerar el establecimiento de un **consenso ético que promueva una presión moral para el cambio**.

Por lo tanto, el primer paso hacia la adaptación de un gobierno para el desarrollo sostenible es *clarificar y difundir el mandato democrático hacia un cambio de objetivo de forma dirigida*. Lo que resulta de mayor interés es analizar los **compromisos específicos** de la política de integración sectorial, no sólo para remover la legitimidad de la ética política, sino también para documentar el ideario central subyacente tanto en el objetivo de la disociación economía-medio ambiente y en el significado de la integración sectorial.

El concepto de integración de la política ambiental

Partiendo del análisis de los principales textos internacionales y fundamentalmente partiendo del “documento madre” de la CMMAD -Informe Brundtland- el concepto de DS atribuye prioridad a los objetivos medioambientales en el proceso de reequilibrar las preocupaciones económicas, sociales y ambientales. La IPM demanda de forma consistente que al factor medioambiental se le otorgue una especial consideración o se priorice como principio en el proceso legislativo (Lafferty y Hovden 2003), ya que es el elemento que siempre queda relegado a un segundo plano en lo que Lafferty denomina la **“trampa del juego político”** cuando se enfrentan los objetivos medioambientales *vis-á-vis* con otros objetivos políticos, perdiendo éste en las decisiones individuales (Lafferty y Knudsen 2007).

A partir del Informe Brundtland, sobre la década de los 80 el principio de integración medioambiental se enmarcaba en la concepción de **“integración restringida”** basada en integrar el elemento medioambiental en el conjunto de políticas sectoriales con impacto negativo sobre el medio, en un esfuerzo por minimizar las carencias que la política medioambiental presentaba. Si bien esta interpretación no precisaba de establecer prioridades entre los componentes de la sostenibilidad, ya que solo se centraba en insertar la

visión medioambiental en el resto de sectorialidades, y en sus fases de planificación e implantación.

Posteriormente, tras una serie de avances conceptuales habidos, se viene hablando de **“integración ampliada”** inequívocamente ligada al DS, reivindicando así la interdependencia de aquellos elementos económicos, sociales y medioambientales que dan sentido a la sostenibilidad y la necesidad de un equilibrio entre los mismos. Esta significación condiciona el crecimiento económico que debe considerar la cuestión medioambiental en tanto que ha de reducir todas aquellas externalidades que incidan en el entorno, así como la cuestión social en pos de una redistribución equitativa de los bienes materiales. Esta sería la vía en que el crecimiento económico perduraría en el tiempo de forma legítima frente a las personas y al medio.

En el caso de la “integración ampliada” puede darse el debate sobre la necesidad de cuál de los elementos que componen la sostenibilidad debe prevalecer, en cuál de ellos hay que hacer especial hincapié, si resulta indiferente las consecuencias que cualquier tipo de crecimiento pueda acarrear, etc. Atendiendo al **principio de responsabilidades compartidas** pero diferenciadas que entraña la sostenibilidad, los tres elementos no tienen por qué tener un tratamiento igual en todas las circunstancias y contextos, aunque saber otorgar sin titubeos un papel predominante al factor medioambiental cuando este muestra su carácter crítico es prerrequisito de la sostenibilidad ya que sin él pierde todo sentido como señalan Bermejo (2001) y Lafferty (2002).

Como observa Aguilar (2003) uno de los desafíos que enfrenta un nuevo modelo de gobernanza fundamentada en el principio de integración, es que debe rivalizar con inercias y malas prácticas en las formas de gobierno, reflejo de la tradición política y la cultura organizativa derivadas de la *“lealtad institucional que alimenta la fragmentación y la rivalidad entre y dentro de las instituciones”* según Bomberg (2002). Es del todo punto conocido que los burócratas en general, respaldan toda iniciativa o visión que beneficie y maximice los rendimientos de aquellas instituciones a las que pertenecen, tanto para incrementar la asignación presupuestaria como para incrementar en mayor medida su influencia, ampliando su margen de maniobra y en última instancia, su poder. La pugna entre instituciones por tanto, está servida, lo cual no beneficia en medida alguna la implementación efectiva del principio de integración medioambiental que precisa de la **cooperación y la coordinación entre políticas y departamentos** y a lo que en la mayoría de los casos da lugar a la denominada **trampa de las decisiones conjuntas** (*joint-decision trap*) que supone la ineficiencia de los procesos y la toma de decisiones interminables



cuando existe una serie de competencias distribuidas entre diversos niveles político-administrativos, como viene siendo el caso de la Agenda 21 Local.

En relación a la Agenda 21 podríamos decir sin miedo a equivocarnos, que a pesar del compromiso manifestado en pos de una integración del factor medioambiental, en la práctica no se ha atendido a su definición y se observa una amplia imprecisión de métodos en el momento de insertar los elementos medioambientales en la planificación y desarrollo de las políticas sectoriales en términos generales siguiendo con el argumento de Lafferty (2002) y aplicándolo al Programa 21. Por su parte el trabajo de Collier (1994) indica que los objetivos de la integración de la política ambiental a su parecer son tres:

- a. la conquista del DS y la prevención del daño ambiental;
- b. la supresión de contradicciones entre políticas y dentro de ellas;
- c. y la consecución de los beneficios recíprocos que se originan al procurar que las políticas se refuercen entre sí.

De éstos, el segundo se aproxima con mayor exactitud al principio de integración medioambiental debido a que éste mismo también procura la coordinación y coherencia en la confección de las políticas. Si bien es cierto que requiere la implicación política a la hora de marcar prioridades y con ello la toma de decisiones que no satisfacen a todos por igual. Las bondades que encierra el modelo de sostenibilidad no parece ser tan claras para los representantes políticos que operan en las diferentes administraciones y tal vez por ello se venga observando una innegable ineficacia en la aplicación efectiva del principio de integración.

De otro lado, Arild Underdal en su artículo sobre política marina (1980) señalaba las tres condiciones necesarias para que una política -no sólo la medioambiental- sea integrada identificando claramente qué distingue a una política integrada de otras formas de elaborar políticas: **comprehensividad** (englobando temas, agentes y escalas temporales y espaciales), **agregación** (que sea analizada de forma integral) y **consistencia** (que aquellos aspectos que componen la política estén armonizados entre sí).

Lo cierto es que la integración es vista como un *desiderátum* en términos generales, pero el problema de la priorización en el juego del toma y daca de la políticas intradepartamentales no ha sido tratado adecuadamente.

La premisa fundamental de los documentos de referencia como el Informe Brundtland o la Agenda 21,

así como los sucesivos documentos estratégicos europeos y otras estrategias de sostenibilidad nacionales, reside, en primer lugar, en que la política medioambiental ha de ser resituada de la periferia al centro de la toma de decisiones nacional, regional y local. Y en segundo lugar, no sólo se trata de establecer un equilibrio entre los tres pilares básicos de la sostenibilidad, sino que hay que reconocer y aceptar el hecho de que no realizar un cambio hacia un modelo de desarrollo sostenible conlleva la posibilidad de un daño irreversible para los sistemas vivos del planeta.

Resulta semánticamente inconsistente concebir el desarrollo sostenible sin una IPM exitosa; entendida ésta como un principio operativo de primer orden. Si bien en términos de aplicación ha sido aplicada de un modo “blando” y de forma que **ha sido débilmente fijada en las estructuras organizativas y procedimentales**.

La evidencia empírica pone de manifiesto el hecho de que mientras que el concepto de desarrollo sostenible ha dado a luz la IPM, las políticas de desarrollo sostenible tienen el potencial de arriesgar la IPM denegándole su principal priorización frente a los pilares económicos y sociales. En este sentido sería de interés proceder al análisis de cuál ha sido el modelo de IPM, “blando” o “fuerte” adoptado en las políticas medioambientales y de DS de nuestro entorno más próximo y en los procesos de sostenibilidad local directamente ligados a la Agenda 21 en Gipuzkoa y la posible ausencia de un diseño integral y coordinado para su implementación efectiva en la práctica, así como en las propias administraciones promotoras, léase también la Diputación Foral de Gipuzkoa carente de su propia planificación.

De otro lado, cabe señalar el indispensable papel que desempeña el “apoyo político” como potente factor de coordinación; ya que se manifiesta en la mayoría de los casos mucho más efectivo que el mejor de los diseños, aunque también se encuentra supeditado a otros muchos intereses y factores y por tanto se considera impredecible.

Otros elementos a tener en cuenta y tal vez más importantes que la institucionalización de mecanismos de coordinación pueden ser:

1. la inclusión de la IPM en el ciclo global de confección de las políticas;
2. la comunicación efectiva entre las diferentes escalas de gobierno y administración.

Por último, otro factor de relevancia puede ser el hecho de que la IPM ha sido enfocada como una cuestión política y administrativa sin tener en cuenta al



público en general o la ciudadanía o en el caso de haberse tenido en cuenta, ha sido de forma relativamente poco efectiva a la luz de los resultados. Esto resulta al menos curioso cuando la IPM -al menos de forma retórica- ha sido expresada en términos de **auto organización**, y manifiesta una alta dependencia con lo que se ha pasado a llamar “**construcción de redes**”, concepto muy vinculado, por su parte con el discurso de la gobernanza y a las dimensiones público-privadas que ésta entraña (Jordan y Schout 2006). Debido a que una efectiva IPM debe reposar sobre la base de un amplio cambio ético de valores y de actitud, el desconocimiento del público en general y de la ciudadanía constituyen la más significativa omisión de todos los factores analizados, tanto conceptual como empíricamente hablando y por tanto, su participación efectiva se erige en piedra angular para el cambio hacia un modelo de DS.

6.1.2.

El concepto de gobernanza

La definición de desarrollo sostenible contenida en el Informe Brundtland supone una fractura con el modelo de desarrollo imperante ya que implica tres premisas básicas:

1. asocia los conceptos de desarrollo, bienestar social y calidad de vida;
2. requiere la distribución equitativa de la riqueza bien entre las generaciones presentes -ahora y aquí- bien para las generaciones venideras y;
3. supone el uso racional de los recursos como condición garante de la habitabilidad del planeta a largo plazo.

Aquí reside el carácter de **principio normativo del desarrollo sostenible** que pone en entredicho el modelo de desarrollo actual ofreciendo un modelo alternativo más equitativo y duradero. Por lo tanto, dicha definición adoptará diferentes significados en función de los parámetros ideológicos e intelectuales con los que sea interpretado.

De este modo, habrá que determinar cuáles son los objetivos perseguidos y cómo deben de adaptarse a los diversos contextos socioeconómicos; qué modificaciones y reformas sociales, económicas y políticas se precisan para la transición de modelo; y qué reformas posibilitarán la formación de los acuerdos de base amplia y por lo tanto, necesarios para cambiar las formas tradicionales de distribución de la riqueza. La

adopción de estrategias encaminadas a la sostenibilidad precisa desarrollar profundas transformaciones político institucionales, económicas y culturales, en la sociedad y en la administración. Éstas son de tal calado que obligan a plantearse la idea de sostenibilidad en términos más realistas, por lo que será más viable hablar en términos de “transición” según O’Riordan y Voisey (1998). Luego, dicho periodo transitorio podría identificarse como un proceso de **aprendizaje continuo**, experimentación y readaptación en la gestión de los problemas colectivos.

En este contexto es donde los estilos de gobierno relacionales y participativos cobran mayor sentido y donde la idea de gobernanza encuentra su lugar. Según Kooiman (1993) la idea de gobierno relacional -hoy en día entendido como gobernanza- describe modos alternativos para gestionar la complejidad, el dinamismo y la diversidad de los subsistemas socio-políticos, siendo esta una forma de gobierno no jerárquico **basado en redes**. En esta línea decir que a la luz de la teoría democrática el desarrollo sostenible es afín a la **democracia participativa** por tratarse de una estrategia inclusiva ya que propone resolver los problemas colectivos a través de una gestión compartida entre los agentes sociales y la ciudadanía, reforzando y empoderando de este modo su papel. Bajo esta interpretación Pateman (1970) y Barber (1984) argumentan que la participación ciudadana satisface el **principio de igualdad política**, refuerza la legitimidad de las intervenciones públicas y cumple una función de educación democrática.

Los procesos de cambio acelerado de los parámetros económico- sociales que se han ido dando en los últimos ciento cincuenta años, cada vez más nos hacen constatar un déficit de eficiencia de los mecanismos decisorios ante problemas cada vez más complejos y sistémicos. Existe un claro distanciamiento entre la teoría y la práctica de la gobernabilidad política y a su vez, un claro distanciamiento entre la política y la ciudadanía. Por todo ello, en el intento de dilucidar las razones de tal situación ha surgido una nueva categoría en el ámbito de las ciencias políticas y la práctica de las organizaciones políticas; la denominada gobernanza.

Se entiende por **gobernanza** un nuevo estilo de gobierno que difiere de los estilos tradicionales de control jerárquico y que también lo hace respecto al papel que otorga a la **interacción** y la **cooperación** entre “los poderes públicos y los actores no estatales en el interior de **redes decisionales mixtas** entre lo público y lo privado”. Es el sistema de reglas, procesos y prácticas que determinan como los poderes son ejercidos, componiéndose de un conjunto de valores, principios y normas formales e informales que definen



el desarrollo de una determinada política pública. Entre los principios inspiradores y comunes de la buena gobernanza destacan los de **transparencia, participación y responsabilidad**, aunque el Libro Blanco de la Gobernanza Europea añade los de **eficacia y coherencia**.

Las instituciones, en este contexto han de poder catalizar el **cambio institucional** que precisa el modelo de desarrollo sostenible planteando cuestiones cuya resolución no se encuentra preestablecida y por ello mismo requiere del aprendizaje y una **sólida formación** de aquellos responsables públicos, tanto técnicos como políticos. Dicho cambio, entraña un alto grado de dificultad por requerir cambios en los actores, en sus relaciones de poder y en los esquemas mentales plagados de incertidumbres y sobre todo porque supone la intervención de todos los actores sociales sin exclusión. El **fortalecimiento institucional** no se produce por decreto, sino por el cambio y transformación de las reglas estructurantes de la acción colectiva, los modelos mentales, los valores, las actitudes y aptitudes y los equilibrios de poder.

Todo ello, supone un sistema político adaptativo capaz de hacer frente a entornos de cambio progresivo, requiriéndose para tal fin organizaciones políticas con capacidad de aprendizaje, experimentación, un sistema político medidor de resultados y progreso, y finalmente, intérprete de experiencias.

Muchos de los documentos que reclaman la adopción de estrategias de sostenibilidad, como el Programa 21, inciden en la necesidad de que las políticas se acometan desde los niveles de gobierno más próximos al ciudadano. Así lo indica el **principio de subsidiariedad** contenido en el Tratado de la Unión Europea en atención a una mejor integración de las políticas. El motivo fundamental que orienta este principio reside en que los **gobiernos locales** suelen estar mejor posicionados, por su cercanía y contacto permanente con la ciudadanía, a la hora de gestionar el territorio. Si bien el traspaso de responsabilidades a los mismos no implica necesariamente que los intereses locales asuman de partida los principios de desarrollo sostenible.

Sin embargo, según Aguilar (1999) los espacios de **gobierno multinivel** abren otras posibilidades y aumentan las opciones de constituir y afianzar alianzas, pueden facilitar la adopción de estrategias de negociación y cooperación y, por tanto, no sin arduo trabajo, pueden integrar mejor los intereses locales y supralocales logrando una amplificación de la acción de forma más coordinada. Así, Brugué y Gomá (1998) indican que las administraciones locales tienden cada vez más a cooperar con otras administraciones, con

los sectores económicos y con los agentes civiles y ciudadanos, rompiendo las rigideces sectoriales orientándose hacia modelos de gestión y decisión más integrados, relacionales y menos monopolistas. A todas luces, se está produciendo cierta transición de **modelos de gobierno a modelos de gobernanza**; ya que la idea de gobierno encierra la idea de producción y prestación de servicios, mientras que el de gobernanza hace alusión a la **capacidad que tienen los grupos sociales para compartir responsabilidades en la definición de los objetivos, el diseño de estrategias y la implementación de soluciones tal y como indica la Agenda 21** para transformar el modelo de desarrollo tradicional en sostenible.

Es por tanto crucial plantear la participación de forma útil y efectiva para una real implicación de los agentes, para la generación de conjuntos de acción y redes sociales, huyendo de modelos más cosméticos y vacíos de contenido que es en lo que en muchos casos han pasado a convertirse los procesos participativos asociados a las Agendas 21 sin sentido, rumbo o propósito más allá de modas pasajeras o asociadas a líneas interminables de subvención, como vía de financiación de la empobrecida administración local.

La Agenda 21 es el primer documento político ampliamente aceptado que contempla el desarrollo sostenible como una agenda para la reforma de la gobernanza (UNCED 1992a). El documento representa “un consenso global y un compromiso político” (UNCED 1992a, párrafo 1.3) para el siglo XXI, negociado en Río 92 y ratificado por 178 países. Si bien es cierto, que a lo largo del texto no se menciona la palabra gobernanza, la noción y significado de la misma es predominante a lo largo de éste (Steurer, 2009), como sucedía con el principio de integración medioambiental. A continuación destacaremos los cambios más significativos en materia de gobernanza alcanzados por la Agenda 21 (UNCED 1992a; ver Jänicke&Jörgens 2004, 307; Jänicke 2006):

- La integración del medio ambiente y el desarrollo en la toma de decisiones (Capítulo 8),
- Incremento de la coordinación de las políticas en los diferentes niveles de intervención (capítulo 8, 38f),
- Fortalecer el papel de los grupos principales (Sección III),
- Facilitar la perspectiva estratégica a largo plazo (capítulo 8 y a lo largo del resto del documento),
- Lograr todo lo anterior utilizando diferentes tipos de información y conocimiento para la toma de decisiones (capítulos 35, 40).



Aunque el impacto y nivel de influencia actual de la Agenda 21 en las políticas sectoriales se considera notoriamente limitado (Meadowcroft, 2000, 120; Steurer & Martinuzzi 2007), dos elementos sugieren que su efecto de cara al avance hacia la nueva gobernanza para el desarrollo sostenible han sido notables (refiriéndonos al “Modelo de Río sobre Gobernanza Ambiental”, Jänicke y Jörgens [2004, 306f] y Jänicke [2006] son de la misma opinión:

- Primero, una ingente cantidad de documentos políticos supranacionales reproducen los denominados Principios de Río (OECD 2001b; WSSD 2002a; WSSD 2002b; párrafos 1, 120f; etc.). La reproducción más reciente de éstos y otros principios pueden ser encontrados en la renovada estrategia de Desarrollo Sostenible adoptada por el Consejo Europeo (2006, 4f).
- Segundo, como Steurer y Martinuzzi reflejan (2005 y 2007), tanto los numerosos criterios para la elaboración de estrategias de desarrollo sostenible (UNDESA 2001a; b; OECD-DAC 2001, 18f; IIED 2002, 33-36), así como los **procesos estratégicos actuales que están siendo desarrollados a lo largo de toda Europa también están fundamentados en los principios de la Agenda 21.**

En esta dirección el Informe Brundtland señala como desafío institucional de la década de los 90, el hecho de **adaptar las prácticas del gobierno al DS**, erigiendo el principio de integración en piedra de bóveda en el proceso de transición hacia un modelo alternativo; al tiempo que la capacidad para elegir políticas sostenibles requiere que esferas ecológicas sean atendidas coordinadamente con las económicas, comerciales, energéticas, industriales, agrícolas, etc.

6.2.

Los cinco principios normativos que el desarrollo sostenible contiene en materia de gobernanza

En los apartados que siguen analizaremos los cambios específicos que en materia de gobernanza -y modernización de la administración pública- se han producido a raíz de la influencia ejercida por la Agenda 21 y que han sido adoptados en otros documentos políticos, ligando éstos con los discursos más recientes en materia de gobernanza y desarrollo sostenible. Como ambos discursos han evolucionado considerablemente desde que la Agenda 21 surgiera en 1992, se tratará de dar un nuevo enfoque al actual significado de desarrollo sostenible entendido como **agenda para la reforma de la gobernanza**. La tabla que a continuación se presenta, trata de resumir cómo los cinco principios presentados pueden ser analizados como variaciones de los cambios que se han producido en materia de integración, enfatizando que el concepto de desarrollo sostenible se encuentra planeando sobre todos ellos.

De todos los enfoques e interpretaciones posibles que pueden darse en relación a la idea de integración, nos centraremos en aquella que entiende la IPM como un **proceso de gobierno**. Las implicaciones en términos de gobernanza y participación pública que la Agenda 21 Local pueda suponer, comprende una visión del desarrollo sostenible en la que las políticas sectoriales debieran ser integradas de forma horizontal, precisando una estrecha cooperación entre los diferentes niveles de gobierno, traduciéndose, por tanto, en una integración vertical (o gobierno multinivel) como veremos más adelante. Pero también requeriría de la integración de diversos agentes en la toma de decisiones en términos de participación; además de considerar diferentes tipos de conocimiento en el proceso de elaboración de las políticas en términos de reflexividad; y finalmente, necesitará establecer el equilibrio entre las escalas temporales del corto y largo plazo para sustantivar la idea de equidad intergeneracional.



En consecuencia, aceptando el carácter normativo de los principios de sostenibilidad y entendiendo la Agenda 21 como herramienta para su plasmación en la escala local, observamos que la misma supone una **amplia reforma en términos de gobernanza y modernización administrativa**, pero no sólo para las políticas sectoriales, sino también para las estructuras y procesos de gobierno transversales (Minsch et al 1998; OCDE 2002a; Lafferty 2002).

6.2.1.

La integración horizontal o transversalidad entre políticas

Considerando la transversalidad como uno de los principios operativos de primer orden que articulan los procesos de sostenibilidad de calidad y otorgan mayor operatividad a las Agendas 21 Locales, es conocido que la idea de desarrollo sostenible precisa

Tabla 4/

Los cinco principios normativos que el desarrollo sostenible contiene en materia de gobernanza.

(Fuente: Reinard Steurer, 2009)

Principios de Gobernanza	Aspecto de la integración	Elementos a integrar	Cambios de la gobernanza
Integración Horizontal	Áreas Políticas/Dimensiones del desarrollo sostenible	Políticas económicas, sociales y medio ambientales.	El gobierno debiera de procurar elaborar políticas económicas, sociales y medio ambientales más coherentes entre sí.
Integración Vertical	Escalas espaciales	Niveles locales, nacionales y supranacionales de confección de políticas.	Los diferentes niveles de gobierno debieran de trabajar de modo conjunto en pos de objetivos comunes.
Participación (Integración de los agentes)	Originariamente: Modos de gobernanza Actualmente: Esferas sociales	Originariamente: Los tomadores de decisiones y agentes. Actualmente: Estado, empresarios y sociedad civil.	Los gobiernos debieran de implicar a los agentes empresariales y a la sociedad civil en la toma de decisiones.
Reflexividad (integración de conocimientos)	Conocimiento	Conocimiento de diversos sectores, sujetos y experiencia heurística y procesos de elaboración política.	Los gobiernos debieran de basar sus políticas en el conocimiento transversal proporcionado por la ciencia y la sociedad y reflejarlo en sus políticas.
Equidad intergeneracional (integración temporal)	Escalas temporales	Escalas de corto y largo plazo.	Los gobiernos debieran de considerar la visión a largo plazo en los periodos correspondientes a su ciclo electoral.



de asumir enfoques horizontales que engloben todas aquellas políticas necesarias para la transición de modelo (políticas territoriales, energéticas, de bienestar social, fiscales, agrícolas, etc.). Así, además de una voluntad política firme y una estructura de **coordinación y cogestión intersectorial, será crucial contar con equipos técnicos multidisciplinares con visión integral altamente cualificados**, además de un presupuesto que posibilite la acción de forma eficaz reflejo del compromiso contraído.

Como bien señala Peters (1998) “Desde el momento en que las estructuras de gobiernos comienzan a distribuirse en departamentos y ministerios han surgido los problemas relativos al desconocimiento de las tareas que cada uno de ellos realiza, de la discordancia de sus programas, su redundancia o ambos”. En cualquier caso, tanto el propio Peters así como otros tantos investigadores recalcan el incremento percibido en materia de integración y coordinación a lo largo de los últimos años (Ling, 2000), en todos los niveles de elaboración de políticas. De un lado, esto se atribuye con frecuencia al hecho de que la Nueva Gestión Pública ha desagregado los departamentos y ministerios especializados en agencias de servicios donde se prima la consecución de los objetivos propios de la agencia frente al hecho de incentivar la consecución de objetivos más sistémicos (Ling 2002, 618; Scharpf 1993, 125; Peters 1998, 295f). Por otra parte, las cuestiones cada vez más son de carácter transversal, con los cual no encajan en la estructura departamental en la que se organizan los gobiernos y trabajan los analistas políticos.

El **modelo orientativo que establece el desarrollo sostenible es uno de los más destacados en materia de transversalidad** de nuestros tiempos, debido a que trata de una mejor integración de los aspectos económicos, sociales y medio ambientales con el fin de minimizar las consecuencias accidentales o imprevistas o los costes externos, como el cambio climático derivado de los gases de efecto invernadero, suponiendo *per se* un proceso innovador en la confección y gestión de las políticas y rutinas administrativas. Ya en 1987 el Informe Brundtland reconocía por su parte que los cambios transversales exigidos por el desarrollo sostenible estaban siendo llevados a cabo por instituciones que tendían a ser **“independientes, fragmentadas y que trabajan en mandatos cortos mediante procesos de toma de decisiones cerrados”** (CMMAD 1987, 310). En la misma línea, la Agenda 21 señalaba que “Los sistemas prevalecientes de toma de decisiones en la mayoría de los países tienden a separar las cuestiones económicas, sociales, y medio ambientales en los niveles políticos, de planificación y gestión” (UNCED 1992a, párrafo 8.2). Consecuentemente, urgía a los gobiernos a fortalecer sus actitudes y aptitudes de cara a la integrar las

cuestiones económicas, sociales, y medio ambientales” (UNCED 1992a, párrafo 8.12; CMMAD 1987, 310, 313f).

En este sentido destacar que algunos autores como Scharpf (1993, 143) han distinguido entre la **coordinación positiva y negativa**. Mientras que la **coordinación negativa** significa que la confección de las políticas no afecte negativamente a la consecución de los objetivos establecidos en otros ámbitos políticos, la **coordinación positiva** significaría que diferentes políticas han sido concebidas para complementarse entre sí consiguiendo, de este modo, alcanzar varios objetivos relacionados o uno general a todas.

Actualmente, la investigación enfocada a este tipo de integración adquiere más relevancia que nunca en varios sentidos. En el contexto de la OECD surge en el sentido de **“coherencia”** (OECD 1995, 73; 1996), así como en la Comisión Europea (2001, 10) se trata de un elemento para la **buena gobernanza** (Consejo Europeo 2006, 5); como integración de la política medio ambiental entre los investigadores de esta área (Leschow 2002; Lafferty 2002; Nilsson & Persson 2003), y como gobierno horizontal (Peters 1998) o **integración horizontal** de la política en el discurso sobre la gobernanza (OECD 2001b, 12, 47; OECD 2002a, 15-19; Comisión Europea 2004; Steurer & Martinuzzi 2005).

De otro lado, ya que el proceso de elaboración de las políticas públicas no pertenece en exclusiva a los responsables políticos, sino que también toman parte los administradores, la cuestión de peso que se plantea es **cómo hacer que ambos colectivos se involucren de forma conjunta en el cambio** que supone la integración horizontal, buscando su participación directa o **participación intra-administrativa**. Hay que descubrir si esta cuestión compete a uno o ambos colectivos. Basándose en un análisis empírico de las primeras experiencias de Estrategias Nacionales de desarrollo sostenible en Europa, Steurer y Martinuzzi (2005) concluyen que el hecho de que sólo uno de los colectivos aplique mecanismos integradores, difícilmente compensa la falta de colaboración en el otro, mientras que Brugué y Gallego proponen la democratización de la administración pública a este respecto (Brugué y Gallego, 2001), pero todos ellos coinciden en la **necesidad de colaboración político-técnica**. De acuerdo con lo expresado en Río+5 y “el Programa para una mayor implementación de la Agenda 21” (UNGASS 1997,6) afirma que “no se puede alcanzar un desarrollo sostenible sin una mayor integración en todos los niveles de confección de las políticas y en todos los niveles operativos, teniendo que ser incluidos los niveles inferiores de administración”, aunque ello suponga incrementar, aún más si cabe, la complejidad en el proceso de integración horizontal.



Como bien indican Lafferty (2002) y Aguilar (2003) en relación a las dimensiones de la integración, “la integración del componente medioambiental en todas las fases del proceso decisorio, se corresponden con la integración horizontal del principio”. Dicha dimensión horizontal revela el grado de trascendencia y eficacia que el órgano gubernamental competente en materia de DS ha desplegado en aplicación de una estrategia intersectorial global. La horizontalidad o transversalidad en tal sentido implica una **alta capacidad negociadora entre diferentes departamentos**, ministerios o unidades administrativas en las que se trata de inocular la perspectiva medioambiental en la base operacional de las diferentes sectorialidades atendiendo a diversos objetivos y posibles consecuencias derivadas de su inclusión. Para conocer en qué medida avanza la dimensión horizontal resulta de cada lado observar quién es el competente para implantar el DS, así como qué importancia se le otorga a la aplicación efectiva de una política de sostenibilidad en el marco general del gobierno operante en cada momento y cuál es la forma en que dicha tarea quiere llevarse a cabo. Existen varios sistemas que pueden promocionar el factor horizontal:

- La definición de disposiciones constitucionales y programáticas que concreten los objetivos de DS y de medio ambiente.
- La definición de una estrategia de DS con visión de largo plazo, concretando recursos, objetivos, plazos, presupuestos, metodologías de desarrollo, etc. con un fuerte respaldo político y liderazgo administrativo.
- La habilitación de un órgano responsable de su control, coordinación, implantación, desarrollo y seguimiento.
- El establecimiento de un proceso de comunicación paralelo que transmita la finalidad de la estrategia.
- Un sistema de seguimiento que permita evaluar los avances del órgano promotor y del resto de departamentos.
- La existencia de sistemas y técnicos especializados en la resolución de conflictos en aquellas áreas en que haya intereses enfrentados en relación a los aspectos medioambientales y de DS.

6.2.2.

La integración vertical

Como la mayoría de conceptos intrincados o complicados, el concepto de desarrollo sostenible impregna no sólo los ámbitos funcionales y profesionales, sino también los ámbitos de aplicación (Williams 2002, 104). No importa el grado de centralización de un gobierno, el hecho cierto del desarrollo sostenible es que atraviesa y supera los límites verticales en los que la elaboración de políticas se produce, desde las instituciones supranacionales como la Comisión Europea, hasta los espacios nacionales, provinciales -en nuestro caso forales-, comarcales o municipales. La mejor coordinación entre políticas en los diferentes niveles de gobierno es comúnmente referida como integración vertical de políticas (OECD 2001b; 47; OECD 2002a, 15, 19, 20f; Comisión Europea 2004, 15ff).

Los conceptos de integración horizontal y vertical están estrechamente relacionados y tal vez este sea el motivo por el cual en algunas ocasiones se confunden conceptualmente ya que este concepto parece referirse a la implementación intradepartamental, que a su vez conviene con los procesos de integración horizontal interdepartamental, Steurer y Martinuzzi (2005) proponen la idea de integración transversal, posibilitando la interpretación común de integración vertical tal y como hemos descrito anteriormente. El creciente interés por la cuestión de la integración vertical no sólo es debido al concepto de desarrollo sostenible, sino también -y tal vez en primera instancia- al proceso de unificación europeo. Los aspectos de integración vertical mayoritariamente han sido planteados bajo la etiqueta de **gobernanza multinivel** (Scharpf 1994; Lankowsky 1999; Marks & Hooghe 2001; Font 2000). Según Aguilar (1999) tal y como refleja Font (2000) el gobierno multinivel no niega la centralidad de las administraciones y comunidades locales en el proceso de asunción de estrategias de sostenibilidad, sino que más bien permite que éstas sean más operativas y se favorezcan de las ocasiones que la segmentación intergubernamental pueda ofrecerles.

La integración vertical se comprende en términos de funcionalidad e intradepartamentalidad, que aluden, fundamentalmente, al grado de penetración que la cuestión medioambiental ha tenido en un departamento impregnando con tal criterio la política sectorial que tradicionalmente venía aplicando. Este aspecto viene determinado por el grado de implicación y el liderazgo asumidos por los responsables políticos del área y al tiempo por la capacidad de los técnicos para romper clientelismos, inercias y formas de hacer enraizadas (*business as usual*). A continuación señalamos



algunos de los sistemas que apoyan la integración vertical:

- La elaboración de un diagnóstico de estado que indique los principales impactos generados por la propia actividad de la política sectorial en cuestión incluyendo actores y procesos.
- La constitución de un espacio participativo en clave de consulta y contraste con agentes de variada índole, así como con la ciudadanía.
- La precisión de una estrategia adaptada al sector que posibilite un cambio concretando al máximo los elementos para su definición (plazos, recursos, metodologías, etc.)
- La definición, implantación y desarrollo de un plan de acción coordinado con el resto de políticas sectoriales y sus respectivos objetivos prioritarios, con dotación presupuestaria y de personal.
- La formulación de un plan de seguimiento y revisión que periódicamente revise los resultados y reformule los objetivos y las acciones cuando sea preciso.

Si bien la diferenciación conceptual entre integración horizontal y vertical es de gran utilidad, lo cierto es que en muchos casos se observa una yuxtaposición de ambas. Lundqvist (2002, p.21) define la integración vertical como el “reforzamiento de la coherencia en el proceso de elaboración de la política de modo que se impulse la incorporación de consideraciones medioambientales en los ministerios sectoriales mediante extensos procesos de consulta y negociación, a nivel interdepartamental y trans-sectorial”.

De otro lado, en la investigación comparada COMP-SUS¹⁰ sobre la aplicación del DS en diferentes países llevada a cabo por William M. Lafferty y James Meadowcroft en el año 2000 y donde también se analizaba el estado del principio de integración medioambiental, se concluía que era bastante evidente en relación

a la integración vertical que su progreso ha sido más enfático y formal que material, ya que la cuestión medioambiental habitualmente queda confinada a segundos planos frente a otro tipo de intereses más lucrativos. También señalaba que para profundizar en la dimensión horizontal resulta en todo punto recomendable analizar las estrategias nacionales o regionales -provinciales y municipales- de DS ya que éstas revelan las pautas y criterios políticos utilizados en relación a la sostenibilidad, así como el grado de compromiso con su implementación. Además, estas mismas estrategias serían un buen lugar para poner de manifiesto los conflictos existentes entre los tres componentes de la sostenibilidad y el esfuerzo que supone intentar reequilibrarlos en la práctica, también podrían generar un órgano competente con la autoridad suficiente para el fomento de la sostenibilidad desde posiciones estructurales de peso dentro de las instituciones, tanto en el caso de que pertenezca al core executive como en el caso noruego, como en el caso de su creación ex novo siguiendo el caso holandés en sus inicios, o bien porque se posicione en el poder legislativo como en el caso canadiense, como vienen indicando los casos sobre gobernanza para el DS promovidos por la OECD¹¹.

Realizando un especial énfasis en los casos de Reino Unido, Alemania y Canadá¹², en un nivel general es interesante resaltar que los tres estudios revelan formas diferentes de abordar la cuestión de la integración, los términos horizontal y vertical son utilizadas en todos ellos, pero no de modo sistemático. Se observa una tendencia generalizada a duplicar la aproximación establecida por Liberatore (1997) asociando un amplio espectro de problemas, instrumentos y mecanismos con la política de integración sectorial.

Los estudios tratan de enmarcar los cambios hacia la integración con aspectos de reconciliación, coordinación o coherencia entre las políticas sectoriales y las preocupaciones medioambientales, pero poco o nada dicen en relación a las cuestiones de priorización. Todos ellos contienen un alto grado de ambigüedad subyacente a la hora de definir los que supone la integración destacando principalmente aspectos de:

¹⁰ COMPUSUS es un acrónimo de “The Comparative Analysis of the Implementation of SD in High-Consumption Societies”. Los países objeto de estudio fueron Suecia, Noruega, Inglaterra, Alemania, Holanda, Canadá, Estados Unidos, Australia y Japón. Había además un capítulo aparte sobre la Unión Europea.

¹¹ OECD (2002), *Governance for sustainable development, five OECD case studies*, Paris.

¹² Los estudios encargados por la OECD son parte de una iniciativa llevada a cabo por el Servicio de Gestión Pública de la OECD. El programa es reflejo del mayor esfuerzo realizado hasta la fecha destinado a probar tanto a nivel conceptual como práctico los avances conseguidos en materia de gobernanza para el desarrollo sostenible. Disponibles en: <http://www.oecd.org>



1. ambientalización de la práctica gubernamental;
2. mejora de la documentación y planificación de los impactos ambientales generados por las acciones del gobierno; o
3. ampliar el problema de la evaluación y cambio de las consecuencias medioambientales/ecológicas de principales influencias y procesos (incluyendo el desacoplamiento economía-medio ambiente) sectoriales no gubernamentales.

Cuestiones todas que son fácilmente aplicables a los procesos de sostenibilidad local desarrollados en nuestro entorno más próximo a través de las Agenda 21 Locales en las que de forma nítida no se aprecia ni conceptual, ni metodológicamente un análisis en profundidad de la cuestión de la integración que venimos tratando en este apartado, derivándose de todo ello un perfil de bajo nivel legal, institucional y administrativo a la hora de lograr procesos de Agenda 21 de relativa calidad en relación a los objetivos previamente fijados internacionalmente para el referido programa 21.

La Agenda 21 identifica cuatro campos de actuación de cara a mejorar la integración del medio ambiente y el desarrollo:

1. Integración a nivel de política, planificación y gestión (suponiendo el ajuste de las estructuras institucionales y de procesos al igual que el uso de datos e instrumentos informativos);
2. Integración a través del establecimiento de marcos legal y regulatorios apropiados (implicando la capacitación judicial y administrativa que asegure la formulación efectiva de leyes y regulaciones y su ejecución así como su seguimiento y evaluación);
3. Integración mediante el uso de instrumentos económicos (refiriéndose al hecho de revertir la tendencia de considerar el medio ambiente como un "bien libre" e ignorar los costos ambiental y sociales de la actividad económica); y finalmente,
4. Integración en las cuentas ambientales y económicas (para realizar un uso más racional de los recursos naturales).

Es evidente que no resulta fácil dar de forma positiva con las dimensiones horizontal y vertical al mismo tiempo, notándose un avance mayor en el caso de la integración vertical y más retardada en el caso de la integración horizontal por ser tal vez ésta la que entraña mayor grado de conflictividad entre departamentos

y mayores cambios en la dotación presupuestaria; si bien el caso canadiense destaca por haber realizado un claro esfuerzo en la combinación de ambas, ya que la estrategia canadiense ofrece a un tiempo disposiciones legislativas, institucionales y administrativas imprescindibles para lograr la legitimidad y funcionalidad en la aplicación de la integración.

La responsabilidad colectiva del entramado gubernamental para la implementación de decisiones que apoyen la consecución de estrategias de desarrollo sostenible debe ser claramente establecida, e **incluir explícitamente procedimientos y análisis de las necesidades formativas para ello**. "La coherencia entre los departamentos del gobierno así como en los diferentes niveles del mismo son vitales" (OECD 2001b,p.120) y en este sentido algunas administraciones ya vienen trabajando en la articulación de **equipos transversales**, concepto que difiere de la tradicional cooperación interadministrativa y que encierra la idea de agrupar equipos multisectoriales entendidos como unidades administrativas resolutivas con participación de los agentes sociales y civiles concernidos, dirigidos a resolver problemáticas concretas, con dotación de medios y planificación adecuada a tal fin.

6.2.3. La participación

En toda ocasión en que se trata sobre desarrollo sostenible, indiscutiblemente surge la cuestión de la implicación de la sociedad civil en la toma de decisiones. Según Font y Subirats (2001) los procesos de Agenda 21 han reforzado la participación pública en el ámbito municipal -y en nuestro caso provincial- al hacerla más intensa -con más actores y mayor frecuencia de reuniones-, más diversificada -ya que ha utilizado un mayor número de mecanismos y tipos de instrumentos participativos- y más inclusiva, sinérgica y pro-activa. En nuestro ámbito, pero también a nivel estatal, ha supuesto una vía clara de innovación democrática en este tipo de procesos, ya que España apenas ha contado con tradiciones participativas arraigadas en el ámbito municipal y mucho menos ha contado con políticas ambientales avanzadas orientadas a la sostenibilidad si realizamos una comparativa con la mayoría de países occidentales. Sin duda, seguimos más preocupados por el desarrollo que por la sostenibilidad.

Incluso el Comité de la Regiones ha indicado lo siguiente en su Libro Blanco de la Gobernanza multinivel:



“recomienda la instauración de **herramientas apropiadas al apoyo de la democracia participativa**, en particular en el marco de la Estrategia de Lisboa, de la Agenda Social, de la Estrategia de Gotemburgo, así como el **desarrollo de mecanismos del tipo «Agenda 21 Local»**, que constituyen mecanismos participativos e integrados de formulación de planes estratégicos a largo plazo.”

En el caso de la Agenda 21, se enfatiza el hecho de que uno de los prerrequisitos para la consecución del desarrollo sostenible se centra en una amplia participación pública para la toma de decisiones (UNCED 1992a, párrafo 23.2). Compromisos similares se reflejan de modo reiterado a lo largo de infinidad de documentos políticos en materia de sostenibilidad en todas las escalas de gobierno, desde la internacional a la local; así como en la renovada estrategia europea de desarrollo sostenible (Consejo Europeo 2006,5); también en las Estrategias Nacionales de desarrollo sostenible y en sus documentos guía (UNDES 2001a, b; OECD-DAC 2001; IIED 2002; Comisión Europea 2004). De acuerdo con la Agenda 21 (UNCED 1992a, párrafo 8.7) estos **procesos estratégicos orientados a armonizar políticas económicas, sociales y ambientales** “deben ser llevadas a cabo teniendo en cuenta la mayor participación pública posible”.

La transición hacia la sostenibilidad supone un ingente nivel de transformación económico, político-institucionales y cultural, que precisa de **procesos continuos de aprendizaje** conjunto entre los agentes sociales, y **de reajuste de los diversos intereses** de los poderes públicos y el resto de la sociedad para lo que se necesita un grado de coordinación elevado entre ellos y por tanto su participación (Font y Subirats 2001).

Algunos documentos políticos de calado, así como estudios académicos revelan cuatro argumentos implícitos en el **ámbito normativo de la participación**.

1. En primer lugar, existe la expectativa de que la participación ayude en la definición y concreción de lo que supone el complejo concepto de desarrollo sostenible y de aquellas políticas sectoriales, programas o acciones concretas que se estén trabajando.
2. En segundo lugar, se espera que facilite la reflexividad a través del intercambio de conocimiento e información relevantes entre diferentes tipos de actores. Es importante comprender que cada uno de los saberes que encierran los participantes desde sus diferentes realidades y lenguajes pueden ser muy útiles.
3. En tercer lugar, que incremente la pertenencia social respecto de las políticas de sostenibilidad y se comprenda que es un elemento a trabajar entre todos por la magnitud del reto que supone.
4. Finalmente, facilite la integración horizontal mediante la reconciliación de los intereses de diversos agentes, reduciendo las resistencias y competencias entre actores y organismos procurando, al menos, cierta altura de miras.

Los cuatro argumentos esgrimidos reflejan una vez más, en qué medida se relacionan de forma estrecha los conceptos de desarrollo sostenible y gobernanza.

En prácticamente, todos los lugares donde se han puesto en marcha los procesos de Agenda 21, ésta ha servido para detectar los principales déficits del sistema donde quería ser implantada. Así, ha venido a matizar algunos de los problemas que tradicionalmente estaban asociados a la participación pública y a la calidad democrática en última instancia, como el secuestro de la participación por los particularismos o dificultad de alcanzar acuerdos, así como poner de manifiesto las dificultades de las administraciones locales para generar sinergias participativas, vincular a la ciudadanía de forma creíble a los procesos o en qué modo superar los ciclos electorales y dejar de ser objeto de modas pasajeras sin entrar en el fondo del asunto y las posibles consecuencias de no abordar la sostenibilidad de forma central.

Existen asimismo condicionantes históricos en la forma en que se ha acostumbrado a confeccionar las políticas públicas en nuestro país. Más aún, la política ambiental comienza a sustantivarse prácticamente desde el ingreso de España en la Unión Europea arrastrando treinta años de retraso respecto de otros países europeos con tradiciones ambientales mucho más arraigadas como aquellos denominados la “**Troika Verde**” (*Green Troika*) Alemania, Holanda y Dinamarca, además de otros como Suecia, Finlandia y Noruega; donde pudiera decirse que la Agenda 21 ha encajado de forma natural. Aquí se ha ido transitando de un estilo reactivo ante los problemas en un marco decisional cerrado a una élite de actores, a marcos más abiertos, más conflictuales pero también más anticipativos y estratégicos y rico en propuestas. Así en un contexto de marco regulativo, normalmente la perspectiva suele ser jerárquica, vertical y de imposición de arriba abajo. En este contexto a nadie sorprende que la perspectiva del desarrollo sostenible, y más aún, las necesidades que ponen de manifiesto las Agendas 21 -visión estratégica y anticipatoria, estilo abierto y participativo-, no hayan coincidido ni encajado demasiado bien con las dinámicas y rutinas administrativas antes descritas.



Al disponer de una vocación altamente integradora, la Agenda 21, como hemos podido ver en epígrafes anteriores, precisa de un alto nivel de integración de la variable ambiental y de sostenibilidad y de coordinación entre políticas sectoriales y niveles diferentes de administración y ciudadanía. Por lo tanto, han supuesto un fuerte incentivo para la puesta en marcha o refuerzo de los mecanismos de participación pública, incrementando la frecuencia de sesiones o consultas a las comunidades locales; no sólo vinculados a las propias Agendas 21, sino que también se han extendido a la confección de otras políticas sectoriales (transporte, energía, género; urbanismo; etc.) ya que han alterado la percepción de las instituciones y organismos locales sobre los problemas que plantea mediante su enfoque más global e integrador.

La posición que los diferentes agentes debieran adoptar respecto del desarrollo sostenible es una información importante para quienes elaboran las políticas, mientras que el conocimiento y la experiencia relativa a cuestiones puntuales y sectoriales es otro dato de interés. Desde el momento en que todo el mundo se convierte en usuario y al mismo tiempo proveedor de información en el ámbito del desarrollo sostenible (UNCED 1992a, párrafo 40.1), la participación bajo esta óptica se convierte en un factor determinante para integrar el conocimiento disperso de los diferentes agentes y trasladárselo a los responsables de tomar las decisiones. Una amplia participación ayuda a abrir el debate a nuevas ideas y fuentes de información desarrollando consensos para una mejor implementación del concepto en términos reales a través de un “**pensamiento conjunto**” (Senge, 2005). Como de un modo más general indica Pierre (1998,140f), la función principal de participación es señalar la necesidad de una experiencia cualificada y un conocimiento que no se encuentra en la estructura, ni en los organismos del propio gobierno. Esta necesidad adquiere mayor relevancia en el contexto de problemáticas sociales de alta complejidad.

En el momento en el que el desarrollo sostenible se convierte en una **guía de cambio** que afecta a todos los aspectos sociales, su consecución y desarrollo dependerá de en qué medida la sociedad acepta y se compromete con los objetivos que persigue este concepto, por eso se requiere elaborar y desarrollar procesos de alta calidad y no puramente cosméticos. Bien podría decirse que es aquí, donde reside el verdadero sentido de la disciplina del pensamiento sistémico, ya que este radica en un cambio:

- a. ver **las interrelaciones en vez de las concatenaciones lineales** de causa-efecto y
- b. ver **procesos de cambio** en vez de instantáneas (Senge, 2003, p.97).

De este modo la Agenda 21 establece que “Uno de los principales problemas que enfrenta la comunidad internacional en relación a la tarea de reemplazar los patrones de desarrollo insostenible por un desarrollo ecológicamente racional y sostenible, es la necesidad de estimular el sentimiento de que se persigue un **objetivo común** en nombre de todos los sectores de la sociedad, ya que en definitiva se trata, de establecer una **visión común**. Ello dependerá de la buena voluntad de todos los sectores en participar en una auténtica empresa de labor social y diálogo, reconociendo, a la vez, la independencia de funciones, responsabilidades y aptitudes especiales de cada uno”. (UNCED 1992a, párrafo 27.2). Así, tanto los profesionales, como los académicos lo que esperan de la participación es que ésta mejore la legitimidad y pertenencia de las políticas de desarrollo sostenible entre los diferentes agentes.

Pero también hay que tener presente que en el proceso de cambio en la coordinación administrativa se activan las tensiones de poder de los diferentes intereses en juego (Berger 2003). Desde el momento en el que el propósito de la participación se centra en **implantar y reconciliar** esos mismos intereses operantes en la elaboración de políticas, se espera que este principio sirva a la integración horizontal en todos los niveles de gobierno (Baker et al 1997a, 25).

En cualquier caso la participación entendida en el marco de referencia del desarrollo sostenible se presupone como una **participación decisional**, presupuesto del que no siempre se parte en los procesos participativos planteados. De hecho atendiendo al alto grado de implicación que ello supone, el concepto de desarrollo sostenible discurre de forma paralela a las aproximaciones conceptuales de la nueva gobernanza, como la co-gobernanza, redes y partenariados entre el estado, el sector empresarial y la sociedad civil (OECD 2002a, 26f; OECD 2002b, 5; WSSD 2002a, párrafos 27f). En 1997, el documento político de UNDP denominado “Gobernanza para el Desarrollo Humano Sostenible” afirmaba que cada esfera de gobernanza -estado, sector privado y la sociedad civil- dispone de un **rol propio en la promoción del desarrollo humano sostenible**, debido a que cada uno de ellos por sí mismo poseen fortalezas y debilidades, y la consecución de una buena gobernanza requiere de una **mayor interacción entre los tres** (UNDP 1997a, 5, 8).

En la actualidad, los acuerdos sobre nueva gobernanza, y junto a ellos el principio de participación, indican no sólo nuevas relaciones entre el estado, las empresas y la sociedad (Paquet 2001; Salamon 2002a; Koiman 2003), sino que asimismo **señalan una nueva conceptualización del estado**. La visión del estado mínimo dominante en el discurso de la nueva gestión pública de los años 1980 y 1990, queda superada



por una visión del **estado capacitador y activador** (Jann 2002, 2003) o **relacional** (Midttun 2005), siempre recalcando la fortaleza existente entre las alianzas estado-empresa-sociedad. Tampoco hay que olvidar que el nuevo enfoque del desarrollo sostenible fortalece e impulsa los **procesos de identidad local** que en otras circunstancias serían más difíciles de articular y viceversa; el hecho de afianzar los **procesos identitarios de las comunidades locales** -de nuestras comarcas, pueblos y ciudades- pueden dar lugar a nuevas alternativas en los procesos de Agenda 21 y por tanto, de desarrollo sostenible.

6.2.4.

La reflexividad

Resulta evidente el papel que el conocimiento desempeña en las sociedades modernas. De acuerdo con lo que señala Meadowcroft (2007, 160), el principio de **reflexividad** alude a **“la autocrítica y prácticas reflexivas que contribuyen a un reordenamiento consciente de la vida social”**. En concreto, la Agenda 21 y el resto de documentos políticos en línea a la misma, demandan la integración de los diferentes tipos de conocimiento para ser aplicados en el proceso de toma de decisiones, al menos en tres sentidos:

El primero, plantea la reflexividad como factor de apoyo a la integración horizontal: “Los gobiernos deberían considerar la posibilidad de introducir los cambios institucionales necesarios en el plano nacional para lograr la integración de la información sobre el medio ambiente y sobre el desarrollo” (UNCED 1992a, párrafo,40.10). Así los esfuerzos dirigidos a este tipo de reflexividad transversal emplean modelos de seguimiento y evaluación, habitualmente respaldados por sistemas de indicadores de sostenibilidad, tales como la Evaluación conjunta o la Evaluación de sostenibilidad (Comisión Europea 2004) o los procesos de evaluación de las propias Agendas 21.

En segundo lugar, ya que el conocimiento necesario para la elaboración de las políticas está altamente disperso entre los diferentes actores sociales, legislaturas, científicos, empresarios, ONGs o ciudadanos (Pierre 1998), la cuestión de la reflexividad queda inequívocamente ligada al principio de participación. Es por ello, que la Agenda 21 enfatiza el hecho de que “en el desarrollo sostenible, cada persona es a la vez usuario y portador de información, considerada en un sentido amplio, que incluye datos, información y el conjunto adecuado de experiencias y conocimientos.

La necesidad de información se plantea en todos los niveles, desde el de dirección superior, en los planos nacional e internacional, al comunitario y el individual” (UNCED 1992a, párrafo 40.1). En tal sentido, la reflexividad también significa hacer **uso efectivo de las formas de conocimiento disperso** en los procesos de toma de decisiones a través de acuerdos participados. La reflexividad a través de la participación parece ser especialmente relevante en aquellas esferas en las que la evidencia científica no es disponible de forma adecuada (OECD 2002b,6).

El tercer argumento, señala que desde el momento en el que el concepto de desarrollo sostenible se construye básicamente sobre una percepción subjetiva de las necesidades humanas variables a lo largo del tiempo, los principios normativos de gobernanza implícitos en el concepto se traducen en una serie de objetivos políticos a largo plazo que requieren ser revisados de forma continua. En esta línea, la reflexividad significa cuestionarse y redefinir los principios normativos del propio concepto de desarrollo sostenible. En general la reflexividad es fundamental para el desarrollo sostenible debido a que **“sólo teniendo en cuenta las prácticas de las instituciones actuales, críticamente valoradas, y explorando futuros posibles será posible reconducir nuestro modelo de desarrollo en torno a una trayectoria más sostenible”** (Meadowcroft 2007, 160).

6.2.5.

La equidad intergeneracional

Llegados a este punto, podríamos afirmar que un concepto complejo como lo es el desarrollo sostenible, trasciende no sólo los límites sectoriales de un solo departamento o ministerio (integración horizontal) o los límites del ámbito de aplicación de un gobierno (integración vertical) sino que tiene un alcance más allá del ámbito estatal, implicando la cuestión de la participación. Además, Williams (2002, 104) señala que este concepto **trasciende las “fronteras generacionales”** (Williams, 2002, 104) ya que traspasa diferentes escalas temporales. En este sentido, el desarrollo sostenible se esfuerza por equilibrar las necesidades de las generaciones presentes con aquellas relativas a las generaciones futuras (WCED 1987; UNCED 1992a; UNCED 1992b). La Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible (WSSD 2002a párrafo 26) reconoce que “el desarrollo sostenible precisa de una visión a largo plazo y una participación de amplia base en el proceso de formulación de políticas, de toma de



decisiones e implementación en todos los niveles” (OECD 2001a; OECD 2002a, 10).

El principal argumento subyacente es que existen una serie de elementos de la naturaleza que manifiestan un largo periodo de evolución, que por supuesto no se corresponden con los periodos de legislatura o procesos de formulación de las políticas (Liberatore 1997, 116f). La propia OECD (2002a, 30) confirma en su estudio relativo a la “Gobernanza para el Desarrollo Sostenible” que la toma de decisiones en los sistemas democráticos generalmente sigue los ciclos electorales de 4 o 5 años, resultando este hecho perjudicial en la perspectiva de largo plazo que debiera tener.

En el contexto de la política medioambiental, la importancia que alcanza la perspectiva del largo plazo ha solidamente sustentado desde los años 80 a través del **principio de precaución** (O’Riordan & Cameron 1994). Continuando con Liberatore (1997, 108) uno puede concluir que “el principio de precaución pretende guiar la toma de decisiones en contextos de incertidumbre considerando acontecimientos o procesos que pudieran suponer daños considerables o irreversibles”.

Finalmente, mientras que los otros cuatro principios de gobernanza del desarrollo sostenible relevan una enorme confluencia con el discurso sobre la gobernanza, no se puede afirmar lo mismo de este principio temporal. En este caso concreto, parece existir una propuesta diferente. Aunque la escasa literatura sobre la nueva gobernanza desee ampliar la visión cortoplacista del discurso sobre la Nueva Gestión Pública basada en la concepción del mercado, lo cierto es que falla al adoptar la visión intergeneracional tan característica del desarrollo sostenible.

6.3.

La integración de las políticas y la administración pública. La Gestión Pública Estratégica.

La búsqueda de una mayor integración de las diferentes políticas, también conocida como “integración horizontal” y ya referida, es casi tan antigua como la división de áreas competenciales que tiene el gobierno distribuida en departamentos. Aunque en el curso de los años 90 el nuevo paradigma de desarrollo ha servido para expandir la cuestión de la integración de las políticas, no ha sido por sí mismo capaz de invertir la incoherencia y descoordinación de las políticas sectoriales existentes. Así, la integración de políticas a la que nos venimos refiriendo en una doble dirección, horizontal (interdepartamental) y vertical (entre los diferentes niveles de gobierno) ha sido ampliamente considerada como uno de los principios fundamentales que deben orientar los nuevos modelos de desarrollo en línea a la sostenibilidad.

Cuando se aborda la cuestión de la integración de las políticas, el análisis suele realizarse desde perspectivas instrumentalistas (reforma del sector fiscal) o puramente mecanicistas (estructuras de coordinación interdepartamental) más que de una forma exploratoria que plantee nuevos patrones de gobernanza o administración. Sin embargo, si reconocemos que una mayor integración de las políticas requiere de fórmulas de mejora en la coordinación de los niveles administrativos del gobierno, dicha integración no podrá llevarse **a cabo sin adecuar la propia estructura administrativa existente.**

Existe una abundante narrativa al respecto en la cual se observa una clara evolución desde los planteamientos clásicamente burócratas, pasando por los modelos de la denominada “nueva gestión pública” pasando por la nueva gobernanza. Pero llegando a nuestros días, se viene planteando cada vez con mayor fuerza un modelo que en sus elementos es ampliamente conocido pero novedoso e innovador en su conjunto y aplicación, ya que integra y recombina las tres versiones anteriores y que se conoce como **Gestión Pública Estratégica**, en adelante G.P.E. Este



modelo reconcilia los tres anteriores, resultando un esquema más rico de gobernanza, que no atiende exclusivamente a su clásico principio de integración, sino que también incluye y lo amplía a los de **efectividad, eficacia y responsabilidad**.

La doctrina varía debido, tanto a la experiencia práctica, como al proceso de aprendizaje continuo. Entre los años 20 y 80 el **modelo clásico de burocracia** caracterizado por Max Weber era el modelo predominante en el sector público (basado en la división del trabajo industrial propugnado por Frederick Taylor) y que sin duda, se centraba más en la división de las políticas que en su integración. Su prolongación hasta los años 60 realmente hacía percibir socialmente que el referido modelo era relativamente inmutable.

No obstante, hacia los años 80 la creciente percepción de ineficiencia del sector público varió, planteándose el modelo de **“Nueva Gestión Pública”** que transitaba de la burocracia al gerencialismo. Mientras que el burocratismo se centraba en la responsabilidad y el mantenimiento del orden establecido mediante formas jerárquicas de gobierno, el gerencialismo centraba su atención principalmente en la eficiencia del sector público aplicando el modelo de mercado para gobernar, dando el mejor servicio al mejor precio bajo criterios de competitividad. Así, se pasó a la privatización de algunos sectores y a la difuminación de algunos departamentos en agencias o empresas públicas especializando sus servicios en detrimento de la capacidad de generar “valor público” y sustrayendo al espacio público capacidad de acción y auto-organización.

De este modo, y observando que muchos de los problemas que se planteaban no eran eficazmente resueltos debido a la atomización de agencias y departamentos y la falta de control político sobre las mismas, hacia la década de los 90 se impone el modelo de **“Nueva Gobernanza”**, que propugnaba un modelo de gobierno en red, estableciendo la colaboración estable y no jerárquica e interdependiente entre diversos agentes público- privados. Esta nueva forma, habitualmente se relaciona con el fortalecimiento de la sociedad civil para participar en la elaboración de las políticas. Comparando la nueva gestión pública, centrada en la eficiencia (coste del objetivo perseguido), con la nueva gobernanza, ésta última se centraba más en la eficacia (en qué medida se ha obtenido el resultado perseguido), se puede apreciar que se han venido subrayando las técnicas y la gestión, y que no se ha realizado el esfuerzo apropiado en obtener una gestión eficaz. Puede concluir la reflexión diciendo que la nueva gobernanza, aunque incluye a otros agentes sociales mediante las redes de colaboración en la confección de las políticas, no necesariamente refuerza la

integración de las mismas, ya que en muchos casos los agentes suelen centrarse exclusivamente en sus áreas de intervención sin considerar el resto.

Es así que mediante esta evolución doctrinal y sobre todo de la mano del desarrollo sostenible, cada día son más los foros internacionales que reclaman, con mayor insistencia, la necesidad de repensar las actuales políticas buscando una mayor integración de las mismas, procurando un buen futuro desde el punto de vista económico, social y ambiental. Y es así también, como surge y se plantea el modelo denominado **Gestión Pública Estratégica**.

La mayoría de los países más avanzados en los procesos de implantación de esos modelos de desarrollo y con estrategias de sostenibilidad definidas -Inglaterra, Suecia, Finlandia, Canadá, etc.- están utilizando tales criterios como un **capital creativo de renovación institucional** y de *Gestión Pública Estratégica*, como **factor competitivo, innovador e identitario** de primera línea en el plano internacional. En este momento es un hecho constatado mundialmente, que las políticas ampliadas en el contexto del desarrollo sostenible, están siendo un **motor de cambio** en la **modernización y reorientación de las políticas públicas y en la forma de entender la Administración y su organización**.

La Gestión Pública Estratégica atiende a dos aspectos fundamentales. En primer lugar, integra las potencialidades de los tres modelos anteriormente referidos y los reconvierte en un híbrido de **gobierno** orientado a la **resolución de problemas**. En segundo lugar, incrementa las **capacidades estratégicas** del sector público. La G.P.E mantiene que el progreso real depende de un cambio sistemático y adaptativo a las nuevas realidades emergentes.

Respecto al modelo de **gobierno** cabe mencionar tres hechos constatados:

- En el momento en el que las redes incluyen una amplia gama de actores sociales, se alcanza un mayor grado de aceptación y legitimidad en las soluciones adoptadas, además de ayudar a resolver problemas estructurales percibidos en una sociedad determinada.
- El hecho de que las redes de actores refuercen las capacidades inter-organizacionales implica la interconexión de las políticas y responde mejor a las soluciones efectivas que a los planteamientos exclusivamente intra-organizacionales.
- Así como la competitividad resulta una buena aliada para la lograr la eficiencia, la **colaboración resulta**



indispensable para lograr la eficacia, ya que las redes suelen nutrirse de la **experiencia aplicada a problemas** concretos, generan pertenencia y compromiso por cuestiones de proximidad.

Respecto a las **capacidades estratégicas** del sector público, las que se derivan de un modelo de G.P.E son las siguientes:

- La G.P.E. implica propuestas de futuro y orienta las acciones a la consecución y habilitación de la administración para conseguir dichos objetivos.
- No queda restringida a unidades administrativas aisladas sino que aporta visiones de conjunto o sistémicas. Aquí es aplicable el nuevo modelo de unidades administrativas transversales que no han de ser confundidas con la cooperación interadministrativa al uso como ya venimos señalando.
- La implementación de las estrategias es considerada como parte de un proceso estratégico. Implica que la estrategia no se agota en su formulación,

sino que se entiende como un **proceso abierto y circular** donde la formulación es precedida de la implantación y ésta última es entendida como evolución (medición de progreso, aprendizaje, adaptación, etc.)

- Como proceso estratégico abierto y flexible observa las variaciones circunstanciales y objetivos, convirtiendo el proceso estratégico en un proceso de **continuo aprendizaje y adaptación que favorece la obtención de resultados**.
- Los criterios de flexibilidad y aprendizaje continuo hacen del proceso estratégico **una dinámica sin fecha de caducidad**, estableciendo un **proceso de retroalimentación y alerta constantes**.

En resumidas cuentas, la G.P.E. establece un modelo de gestión que pone el acento en un proceso integrador **que dota a la organización del sentido de rumbo o dirección** y garantiza el esfuerzo concertado y consensuado para la consecución de los objetivos planteados.

Gráfico 35/

Método de perfeccionamiento continuo para la gestión de la estrategia foral de Desarrollo Sostenible.¹³
(Fuente: Itziar Eizaguirre a partir de UNDESA 2002.)



¹³ Esquema desarrollado en la primera propuesta de sostenibilidad para la acción de gobierno (PSAG).



Propuesta para una nueva etapa del observatorio de la AL21 de Gipuzkoa

A lo largo del documento hemos dejado constancia de la trayectoria y el conocimiento existentes en Gipuzkoa en materia de AL21 y, en general, de desarrollo de soportes y procesos de planificación de la acción pública para la gobernanza democrática y el desarrollo sostenible, y muy especialmente en la DGMA foral y en los ayuntamientos y otras entidades locales. Hemos realizado un diagnóstico profundo de la situación de la AL21, en base a indicadores y al análisis de un conjunto de problemas que están condicionando el pleno desarrollo de la misma. También hemos repasado las diferentes iniciativas habidas para una planificación estratégica de la acción foral con criterios de sostenibilidad, analizando los problemas que han impedido su continuidad. Finalmente, hemos repasado los objetivos y componentes originales y esenciales de la AL21 que la acreditan como la herramienta idónea para la gobernanza democrática y el desarrollo sostenible.

Si tuviéramos que sintetizar el denso diagnóstico realizado y pronunciarnos sobre la AL21, podemos afirmar con toda objetividad lo siguiente:

1. Con independencia de la vitalidad que presente actualmente la AL21 en cada pueblo y habiendo quedado claro que no ha fructificado o se ha ido perdiendo como tal en gran parte de los municipios del Territorio, hay que constatar que esta herramienta ha dejado su huella y ha tenido una notable contribución en el desarrollo y aprendizaje de algunos de los elementos que la definen. En muchos pueblos, la AL21 ha constituido el primer intento de planificación estratégica, ha introducido el concepto de medio ambiente y sostenibilidad en la agenda municipal y ha generado los primeros procesos participativos. **Hay que reivindicar por tanto el papel que ha tenido -y que tiene- la AL21 como aprendizaje de los elementos que conforman la planificación para la sostenibilidad a nivel**

local y poner en valor la experiencia adquirida para que sea útil en su revitalización o en la formulación de nuevos procesos, se llamen AL21 o no.

2. Si deseamos consolidar todo este aprendizaje y poner en valor la AL21 en Gipuzkoa como herramienta de gobernanza democrática para un modelo de desarrollo sostenible **es imprescindible abordar de manera compartida los problemas detectados que están condicionando –en muchos casos, de manera crítica- el pleno desarrollo de la AL21.** Una buena parte de dichos problemas no tienen que ver con la herramienta en sí –aunque también ha de ser objeto de reorientación y mejoras-, sino con el sistema institucional en el que se desarrolla la AL21, más concretamente, con **un conjunto de déficits presentes en la práctica actual de la gestión pública que han sido puestos de manifiesto por numerosos agentes y sobre los que conviene profundizar de cara a que puedan ser superados.** Dichos problemas son comunes a todas las instituciones públicas, manifestándose en diferente proporción e intensidad en cada una de ellas.

Tras todo ello, solo resta describir la **propuesta de acción para el programa de sostenibilidad de la DGMA, más conocido como Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa.**



7.1.

Misión del Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa

La misión del Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa se concreta en:

1. Observar, recoger, interpretar y difundir información objetiva sobre la **sostenibilidad del desarrollo en Gipuzkoa**.
2. Observar, recoger, interpretar y difundir información objetiva sobre la situación de la AL21 y de **la gestión pública para la sostenibilidad** en Gipuzkoa.
3. Diseñar y desarrollar criterios y herramientas para el pleno **desarrollo de la AL21**.
4. Apoyar a la red de coordinadores de AL21 y a otros agentes de sostenibilidad.
5. Servir de rótula para la **coherencia de la acción local con la acción foral para la sostenibilidad**.
6. Aportar conocimiento y criterios para **una planificación estratégica foral para la sostenibilidad**.
7. Coordinar la acción local y foral con la **acción supra-territorial para la sostenibilidad**.

7.2.

Objetivos estratégicos del Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa

Los objetivos estratégicos para esta nueva etapa del Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa son:

O.E.1.

Visibilizar y transmitir, permanentemente, **la trayectoria y el conocimiento existentes en Gipuzkoa en materia de AL21** y, en general, de desarrollo de soportes y procesos de **planificación de la acción pública para la gobernanza democrática y el desarrollo sostenible**, y muy especialmente en la DGMA foral así como en los ayuntamientos y otras entidades locales.

O.E.2.

Poner en valor la AL21 en Gipuzkoa como herramienta de gobernanza democrática para un modelo de desarrollo sostenible.

- Preservando **los objetivos originales y los valores esenciales** que la componen y que la acreditan como la herramienta idónea para la gobernanza democrática y el desarrollo sostenible.
- Realizando, periódicamente, **un diagnóstico objetivo de su situación en Gipuzkoa**, con arreglo a un sistema de indicadores que recoja todos los factores que inciden sobre su pleno desarrollo y no solo aquellos relativos a la propia herramienta.
- Proponiendo y desarrollando **programas y acciones específicas que contribuyan a resolverlos**. Dotación de recursos.
- Abriéndose a la **exploración y mejora metodológica continuas**, así como a la riqueza que se obtiene de la diversidad de sus diferentes aplicaciones prácticas en todo el territorio.
- Poniendo en valor la **experiencia y los recursos humanos existentes en todo el territorio** -Red de coordinadores de AL21 y otros agentes de sostenibilidad- e invitándoles a **unirse e implicarse activamente en la labor del Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa**.



O.E.3.

Promover la **mejora de la cultura de la gestión pública** en Gipuzkoa de cara al pleno desarrollo de la AL21, creando un espacio de diálogo y reflexión sobre los problemas que la condicionan, al servicio de los gestores públicos –políticos y técnicos- y de otros agentes interesados en la sostenibilidad.

O.E.4.

Aportar **conocimiento y criterios que apoyen una planificación estratégica foral con criterios de sostenibilidad** mediante un desarrollo coordinado por parte de todos los servicios forales por considerar que resulta imprescindible.

7.3.

Propuesta de actuación del Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa

La propuesta de actuación del Observatorio de la AL21 para una AL21 renovada como modelo de gobernanza para el desarrollo sostenible cuenta con las siguientes líneas estratégicas:

1. Preservación de los objetivos originales de la AL21 y enriquecimiento metodológico.
2. Caracterización y diagnóstico del sistema de la AL21 en Gipuzkoa y publicación de resultados.
3. Recursos de apoyo a los equipos humanos de la AL21.
4. Recursos económicos par el desarrollo y ejecución de la AL21.
5. Contribuir a la renovación de la cultura de trabajo institucional para una gestión pública hacia ala sostenibilidad.
6. Impulsar la coherencia de la acción local y la foral para la sostenibilidad.

A continuación se detallan los contenidos de las líneas estratégicas.

Línea Estratégica	1. PRESERVACIÓN DE LOS OBJETIVOS ORIGINALES DE LA AL21 Y ENRIQUECIMIENTO METODOLÓGICO
Objetivos	Recuperación y preservación de los objetivos originales de la AL21 Adaptación a las diferentes realidades del territorio y sus comunidades sin pérdida de componentes esenciales Enriquecimiento metodológico para una mejor aplicabilidad y potenciación del uso de la herramienta
Propuesta de acción	Creación y desarrollo de una caja de criterios y herramientas específicos para Gipuzkoa destinados a la preservación, adecuada adaptación y mejora continuada de la metodología de la AL21. 1. Elaboración de un cuerpo de recomendaciones técnicas básicas y selección de un fondo documental

>>



Propuesta de acción	<ol style="list-style-type: none"> 2. Análisis de procesos de AL21 y otras experiencias independientes en Gipuzkoa: selección de buenas prácticas en gobernanza local. 3. Exploración y captación de experiencias de interés externas a Gipuzkoa. 4. Puesta en marcha de un espacio de contraste con los agentes territoriales de la AL21. 5. Elaboración y edición de guías metodológicas y otros soportes. 6. Disposición de un espacio específico en el área web del Observatorio de AL21
Estado de desarrollo / ejecución	Inicio previsto en 2016.
Responsable	Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa (DGMA)
Agentes colaboradores	Red de técnicos coordinadores de AL21 Responsables políticos municipales

Línea Estratégica	2. CARACTERIZACIÓN Y DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE LA AL21 EN GIPUZKOA Y PUBLICACIÓN DE RESULTADOS
Objetivos	Conocimiento y seguimiento continuado del conjunto de factores que componen y condicionan, favorable o desfavorablemente, el sistema de la AL21 y la gobernanza para un desarrollo sostenible en Gipuzkoa.
Propuesta de acción	<p>Realizar, periódicamente, un diagnóstico de la situación del Sistema de la AL21 en Gipuzkoa con arreglo a un cuadro de indicadores que represente todos los factores del sistema institucional que inciden sobre su pleno desarrollo y no solo aquellos relativos a la propia herramienta.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Elaboración y publicación de la memoria institucional de legislatura del Observatorio de AL21 de Gipuzkoa. 2. Desarrollo completo, cálculo y publicación del cuadro indicadores (cuantitativos/cualitativos) de evaluación del Sistema de AL21 y de la gobernanza para el desarrollo sostenible en Gipuzkoa. 3. Mantenimiento del servicio de Evaluación del grado de ejecución PAL. 4. Análisis de déficits en el ámbito de la planificación sectorial y transversal a escala municipal, comarcal y foral. 5. Análisis de otros déficits. 6. Detección y análisis de otros procesos y órganos de planificación y participación municipales con origen diferente del de los procesos de AL21 pero convergentes con los mismos. Localización de sinergias, compartición del conocimiento y mejora continuada de las metodologías para la gobernanza para un desarrollo sostenible en Gipuzkoa.
Estado de desarrollo / ejecución	En ejecución: 1, 2 y 3 . No iniciadas: 4, 5 y 6 .
Responsable	Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa (DGMA)
Agentes colaboradores	Red de técnicos coordinadores de AL21 Responsables políticos municipales



Línea Estratégica	3. RECURSOS DE APOYO A LOS EQUIPOS HUMANOS DE AL21
Objetivos	<p>Preservar y valorizar la experiencia y el conocimiento en materia de AL21 y gobernanza para el desarrollo sostenible existente en Gipuzkoa.</p> <p>Reforzar la red de coordinadores de AL21 y otros agentes de sostenibilidad.</p>
Propuesta de acción	<p>Creación y desarrollo de recursos que fortalezcan estructuralmente la red de coordinadores de AL21 existentes en Gipuzkoa y que colecten, visibilicen y hagan valer su criterio para la mejora progresiva del sistema en el que se desarrolla la AL21.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Análisis y seguimiento de la situación de la red de coordinadores de AL21 y otros agentes de sostenibilidad. Detección de problemas y necesidades en la red y de zonas del territorio desasistidas. 2. Diseño y desarrollo de un programa de apoyo y asesoramiento a los miembros de la red de coordinadores de AL21 y a los ayuntamientos. 3. Integración progresiva -implicación activa y visible- de la red de coordinadores de AL21 y de otros agentes de sostenibilidad en la labor del Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa.
Estado de desarrollo / ejecución	En ejecución: 1 y 3 (parcialmente). No iniciadas: 2 .
Responsable	Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa (DGMA)
Agentes colaboradores	<p>Red de técnicos coordinadores de AL21</p> <p>Responsables políticos municipales</p>

Línea Estratégica	4. RECURSOS ECONÓMICOS PARA EL DESARROLLO Y EJECUCIÓN DE LA AL21
Objetivos	<p>Fomentar la ejecución de las acciones contenidas en los planes de acción local y</p> <p>Fomentar la formulación y mejora de la AL21 como herramienta de gobernanza para el desarrollo sostenible.</p>
Propuesta de acción	Mantenimiento de la línea de subvenciones de AL21
Estado de desarrollo / ejecución	En ejecución.
Responsable	Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa (DGMA)
Agentes colaboradores	Otros servicios, departamentos e instituciones con líneas de subvención coherentes con la AL21



Línea Estratégica	5. CONTRIBUIR A LA RENOVACIÓN DE LA CULTURA DE TRABAJO INSTITUCIONAL PARA UNA GESTIÓN PÚBLICA HACIA LA SOSTENIBILIDAD
Objetivos	Promover los valores necesarios para que la cultura del trabajo institucional apoye y favorezca una gestión pública hacia la sostenibilidad.
Propuesta de acción	<p>Diseñar y desarrollar un programa de renovación de la cultura de trabajo institucional para una gestión pública hacia la sostenibilidad en Gipuzkoa, de cara al pleno desarrollo de la AL21 y/o de otras metodologías de gobernanza para el desarrollo sostenible, creando para ello espacios y soportes compartidos de diálogo, reflexión e ideación de propuestas para la superación de los problemas que condicionan su plena implantación. Un espacio al servicio de los gestores públicos – políticos y técnicos- y de otros agentes interesados en la sostenibilidad.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Creación de un seminario permanente de reflexión conjunta con agentes implicados. Compuesto por un programa formativo divulgativo con un contenido dirigido a los agentes especializados e interesados. 2. Plan de comunicación
Estado de desarrollo / ejecución	No iniciada.
Responsable	Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa (DGMA)
Agentes colaboradores	<p>Red de técnicos coordinadores de AL21</p> <p>Responsables políticos municipales</p> <p>Agentes universitarios y centros formativos</p> <p>Medios de comunicación</p> <p>Agentes civiles</p>

Línea Estratégica	6. IMPULSAR LA COHERENCIA DE LA ACCIÓN LOCAL Y LA FORAL PARA LA SOSTENIBILIDAD
Objetivos	<p>Orientar la planificación estratégica foral hacia la sostenibilidad</p> <p>Coordinar la acción local y la foral para la sostenibilidad</p>
Propuesta de acción	<p>Aportar conocimiento y criterios para una acción foral para la sostenibilidad:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Definición de criterios básicos para la sostenibilidad de la acción foral y su coordinación con la local. 2. Revisión, cálculo y publicación del Sistema de Indicadores de Sostenibilidad de Gipuzkoa. 3. Creación y seguimiento de un cuadro de indicadores para la caracterización del sub-sistema foral en relación a la implantación de la AL21. 4. Coordinación con la red de coordinadores AL21. Diversificación y mejora de mecanismos para la canalización de observaciones y demandas hacia la institución foral.
Estado de desarrollo / ejecución	En ejecución: 2 y 4 . No iniciadas: 1 y 3 .
Responsable	Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa (DGMA)
Agentes colaboradores	<p>Red de técnicos coordinadores de AL21</p> <p>Responsables políticos municipales</p> <p>Servicios técnicos implicados en el cálculo de indicadores</p>



A continuación se expone un cuadro global de la propuesta de actuación.

VISIÓN OAL21G		MISIÓN OAL21G
Líneas Estratégicas y Objetivos		Propuestas de Actuación
Líneas estratégicas	Objetivos	Acciones
1. Preservación de los objetivos originales de la AL21 y enriquecimiento metodológico	<p>Recuperación y preservación de los objetivos originales de la AL21</p> <p>Adaptación a las diferentes realidades del territorio y sus comunidades sin pérdida de componentes esenciales</p> <p>Enriquecimiento metodológico para una mejor aplicabilidad y potenciación del uso de la herramienta</p>	<p>Creación y desarrollo de una caja de criterios y herramientas específicos para Gipuzkoa destinados a la preservación, adecuada adaptación y mejora continuada de la metodología de la AL21.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Elaboración de un cuerpo de recomendaciones técnicas básicas y selección de un fondo documental 2. Análisis de procesos de AL21 y otras experiencias independientes en Gipuzkoa: selección de buenas prácticas en gobernanza local. 3. Exploración y captación de experiencias de interés externas a Gipuzkoa. 4. Puesta en marcha de un espacio de contraste con los agentes territoriales de la AL21. 5. Elaboración y edición de guías metodológicas y otros soportes. 6. Disposición de un espacio específico en el área web del Observatorio de AL21
2. Caracterización y diagnóstico del sistema de la AL21 en Gipuzkoa y publicación de resultados	<p>Conocimiento y seguimiento continuado del conjunto de factores que componen y condicionan, favorable o desfavorablemente, el sistema de la AL21 y la gobernanza para un desarrollo sostenible en Gipuzkoa.</p>	<p>Realizar, periódicamente, un diagnóstico de la situación del Sistema de la AL21 en Gipuzkoa con arreglo a un cuadro de indicadores que represente todos los factores del sistema institucional que inciden sobre su pleno desarrollo y no solo aquellos relativos a la propia herramienta.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Elaboración y publicación de la memoria institucional de legislatura del Observatorio de AL21 de Gipuzkoa. 2. Desarrollo completo, cálculo y publicación del cuadro indicadores (cuantitativos/cualitativos) de evaluación del Sistema de AL21 y de la gobernanza para el desarrollo sostenible en Gipuzkoa. 3. Mantenimiento del servicio de Evaluación del grado de ejecución PAL. 4. Análisis de déficits en el ámbito de la planificación sectorial y transversal a escala municipal, comarcal y foral. 5. Análisis de otros déficits. 6. Detección y análisis de otros procesos y órganos de planificación y participación municipales con origen diferente del de los procesos de AL21 pero convergentes con los mismos. Localización de sinergias, compartición del conocimiento y mejora continuada de las metodologías para la gobernanza para un desarrollo sostenible en Gipuzkoa.



VISIÓN OAL21G		MISIÓN OAL21G
Líneas Estratégicas y Objetivos		Propuestas de Actuación
Líneas estratégicas	Objetivos	Acciones
3. Recursos de apoyo a los equipos humanos de AL21	<p>Preservar y valorizar la experiencia y el conocimiento en materia de AL21 y gobernanza para el desarrollo sostenible existente en Gipuzkoa</p> <p>Reforzar la red de coordinadores de AL21 y otros agentes de sostenibilidad.</p>	<p>Creación y desarrollo de recursos que fortalezcan estructuralmente la red de coordinadores de AL21 existentes en Gipuzkoa y que colecten, visibilicen y hagan valer su criterio para la mejora progresiva del sistema en el que se desarrolla la AL21.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Análisis y seguimiento de la situación de la red de coordinadores de AL21 y otros agentes de sostenibilidad. Detección de problemas y necesidades en la red y de zonas del territorio desasistidas. 2. Diseño y desarrollo de un programa de apoyo y asesoramiento a los miembros de la red de coordinadores de AL21 y a los ayuntamientos. 3. Integración progresiva -implicación activa y visible- de la red de coordinadores de AL21 y de otros agentes de sostenibilidad en la labor del Observatorio de la AL21 de Gipuzkoa.
4. Recursos económicos para el desarrollo y ejecución de la AL21	<p>Fomentar la ejecución de las acciones contenidas en los planes de acción local y</p> <p>Fomentar la formulación y mejora de la AL21 como herramienta de gobernanza para el desarrollo sostenible.</p>	<p>Mantenimiento de la línea de subvenciones de AL21</p>
5. Contribuir a la renovación de la cultura de trabajo institucional para una gestión pública hacia la sostenibilidad	<p>Promover los valores necesarios para que la cultura del trabajo institucional apoye y favorezca una gestión pública hacia la sostenibilidad.</p>	<p>Diseñar y desarrollar un programa de renovación de la cultura de trabajo institucional para una gestión pública hacia la sostenibilidad en Gipuzkoa, de cara al pleno desarrollo de la AL21 y/o de otras metodologías de gobernanza para el desarrollo sostenible, creando para ello espacios y soportes compartidos de diálogo, reflexión e ideación de propuestas para la superación de los problemas que condicionan su plena implantación. Un espacio al servicio de los gestores públicos –políticos y técnicos- y de otros agentes interesados en la sostenibilidad.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Creación de un seminario permanente de reflexión conjunta con agentes implicados. Compuesto por un programa formativo divulgativo con un contenido dirigido a los agentes especializados e interesados. 2. Plan de comunicación.

VISIÓN OAL21G		MISIÓN OAL21G
Líneas Estratégicas y Objetivos		Propuestas de Actuación
Líneas estratégicas	Objetivos	Acciones
<p>6. Impulsar la coherencia de la acción local y la foral para la sostenibilidad</p>	<p>Orientar la planificación estratégica foral hacia la sostenibilidad</p> <p>Coordinar la acción local y la foral para la sostenibilidad</p>	<p>Aportar conocimiento y criterios para una acción foral para la sostenibilidad:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Definición de criterios básicos para la sostenibilidad de la acción foral y su coordinación con la local. 2. Revisión, cálculo y publicación del Sistema de Indicadores de Sostenibilidad de Gipuzkoa 3. Creación y seguimiento de un cuadro de indicadores para la caracterización del sub-sistema foral en relación a la implantación de la AL21. 4. Coordinación con la red de coordinadores AL21. Diversificación y mejora de mecanismos para la canalización de observaciones y demandas hacia la institución foral.



TA21EKO BEHATOKIA
 OBSERVATORIO AL21
 GIPUZKOA