

LA AGENDA 21 LOCAL COMO ESTRATEGIA MUNICIPAL PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE

Instituto Mediterráneo para el Desarrollo Sostenible (IMEDES)

1. INTRODUCCIÓN

Los problemas medioambientales no sólo constituyen una amenaza de proporciones inéditas para la Humanidad, sino que están siendo el motor de una de las mayores revoluciones tecnológicas y culturales de la historia de la sociedad occidental. Una revolución que cambiará en las primeras décadas del siglo XXI las pautas de comportamiento de *consumidores* y *ciudadanos*, así como las técnicas y conocimientos en que se apoya la producción. De ahí que el **desarrollo sostenible**, lejos de ser una moda, **constituya la guía ineludible para afrontar el reto medioambiental, tecnológico y económico de los próximos años.**

En este contexto, **una estrategia de desarrollo local sostenible**, que haga compatible a medio y largo plazo el progreso económico con un entorno natural saludable mediante el cambio de las pautas de comportamiento de los ciudadanos y de la tecnología de las empresas, lejos de constituir una perturbación para empresas y territorios, **constituye una exigencia para adaptarse en tiempo y forma a los cambios del entorno.** Permite a la sociedad, empresarios y Administración Local ponerse en sintonía con las nuevas corrientes culturales, económicas y científico-tecnológicas que orientarán el futuro desarrollo socio-económico.

La Agenda 21 es el plan de acción propuesto por las Naciones Unidas para un desarrollo sostenible en el siglo XXI. El documento fue aprobado y firmado por 173 gobiernos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, destacando en nuestro contexto el llamamiento explícito que realiza a las Entidades Locales para desarrollar sus propios procesos de Agenda 21 Local.

La trascendencia de lo local en la sostenibilidad del desarrollo económico deriva del hecho de que ese es el lugar de vida y trabajo del ciudadano, y el espacio natural de la producción y gestión de los recursos. Es en ese nivel del territorio donde el individuo más fácilmente puede tomar conciencia de las consecuencias medioambientales de sus hábitos y prácticas, y es allí donde la acción educativa puede ser más eficaz. Cuando las principales fuentes de degradación medioambiental son de carácter difuso (generación de ruidos, contaminación del aire por uso de carburantes y sobreconsumo de energía, contaminación de las aguas por uso de productos químicos en la agricultura y sobreuso de recursos hídricos por malas prácticas, etc.) y estas fuentes no sólo afectan al medio ambiente local sino también al global, la educación ciudadana constituye una herramienta estratégica de política medioambiental, siendo las instancias locales, las más próximas al ciudadano, las que están en mejores condiciones para afrontar este reto.

En consecuencia, si los cambios en las actitudes y prácticas del ciudadano son claves para un consumo, una producción y un uso del territorio medioambientalmente más responsables, es lógico inferir que la política local resulta decisiva para la adaptación ciudadana y empresarial a una nueva racionalidad económica y ecológica. Pero la responsabilidad de las autoridades locales no reside sólo en impulsar un cambio de cultura y de racionalidad, sino

también en liderarlo y en dar ejemplo introduciendo racionalidad medioambiental en las políticas públicas y la gestión municipal.

2. LAS VENTAJAS DE IMPLANTAR UNA AGENDA 21 LOCAL

Existen múltiples razones para que un Ayuntamiento implante una Agenda 21 Local. Algunas son de carácter moral e ideológico (cuando se asumen los valores que informan el desarrollo sostenible), otras son de índole político-electoral (cuando se busca atraer votos o responder a determinadas presiones de grupos influyentes). Sin embargo, existen **razones socio-económicas y estratégicas** que con frecuencia se olvidan, a pesar de ser las de mayor relevancia para la comunidad y las que más impacto político pueden tener a medio plazo. Veamos éstas cuáles son:

1. La degradación medioambiental de un espacio afecta sistemáticamente a una de las *dos dimensiones fundamentales del bienestar*: la calidad de vida, al tiempo que destruye unos recursos cuya escasez pesará sobre los niveles de vida. En el mundo occidental la calidad de vida está tomando la delantera al nivel de vida como factor de reivindicación social e indicador del desarrollo, de ahí la relevancia que su consideración cobra en la política pública, especialmente a nivel local. Pero tan importante como esto es el papel estratégico que la **calidad de vida y de entorno** (*natural, urbano y social*) está cobrando en el crecimiento de la renta y de las oportunidades de desarrollo de un territorio. Esto es aún más evidente en espacios cuyo desarrollo económico depende del turismo y el ocio, para los que un entorno natural rico y bien conservado es una de las *claves de su competitividad*.

La calidad de entorno se está constituyendo en el principal determinante de la *imagen de un municipio* o región, y ésta representa un activo económico

fundamental en una economía mundializada donde la competencia por la atracción de actividades y personas se sustenta cada vez más en la **calidad medioambiental y urbanística, la seguridad y la excelencia de los servicios** que ofrece un espacio. En consecuencia, los niveles de vida, la creación de empleo y la calidad de los puestos de trabajo son cada vez más dependientes del entorno medioambiental y de la ausencia de riesgos de esta naturaleza.

2. A esta ventaja se añade el que **un ambiente de calidad revaloriza el patrimonio de los individuos y empresas de una comunidad, y por tanto su riqueza económica.**

3. Entre las dimensiones más significativas de la calidad de vida se encuentran la **salud** y la **seguridad**, aspectos sobre los que la población de los países desarrollados es cada vez más sensible. Numerosos estudios científicos e informes de las instituciones internacionales más prestigiosas han puesto de relieve la estrecha relación entre calidad medioambiental y condiciones de salubridad y seguridad, de ahí que sea lógico afirmar que la garantía de un espacio local saludable para las presentes y futuras generaciones no sólo sea cada vez más relevante socialmente, sino que la consecución de tal objetivo dependa del desarrollo local limpio y sostenible.

Estos objetivos están tomando la delantera a las infraestructuras y servicios básicos, que en el pasado constituyeron la principal preocupación municipal

4. Máxime cuando las nuevas generaciones son más sensibles al medio ambiente y el movimiento ecologista es cada vez más activo. Para los municipios turísticos y residenciales, la **mayor sensibilidad ecológica** de una ciudadanía cada vez más concienciada y exigente en estos términos, constituye una razón adicional para situar esa cuestión en el primer plano de la agenda política municipal, teniendo muy presente que lo realmente importante no es

crecer rápidamente a corto plazo, con riesgo de una seria degradación del entorno y posterior depresión económica por la pérdida de atractivo y abandono, sino lograr un ambiente agradable que atraiga de forma permanente una población de altos niveles de vida, base de un sector servicios potente y de empleo de calidad. El carácter acogedor de nuestro clima, geografía y sociedad permiten este tipo de desarrollo si la acción humana no se encarga de destruir la base natural sobre la que se asientan los espacios turísticos y residenciales. El que el entorno natural sea el activo más estratégico pero también el más vulnerable y menos adaptable a la conveniencia humana, obliga a prestarle especial atención. Lo que en general no ha ocurrido hasta ahora. El peligro de seguir manteniendo esta actitud es que no sólo pelagra la naturaleza, sino el futuro económico y social.

5. Uno de los principales problemas que el crecimiento descontrolado conlleva es la destrucción, por ignorancia y mala gestión, de recursos estratégicos (agua, suelo fértil, aire y ecosistemas emblemáticos) para el mantenimiento y elevación de los niveles futuros de vida. Preservar recursos que incrementan el atractivo de la zona (ej.: ecosistemas, paisajes y activos culturales) y **usar eficientemente los recursos escasos** (agua y suelo) constituye no sólo una exigencia de buen gobierno, sino también una condición fundamental **para incrementar el potencial de desarrollo de un área.**

6. La asunción de los criterios de desarrollo sostenible como guías fundamentales de la **asignación de ayudas** de las instituciones internacionales, y en particular de la **Unión Europea**, al desarrollo local es otro de los argumentos que apoyan la conveniencia económica y estratégica de una Agenda 21 Local que introduzca racionalidad ecológica en el desarrollo económico.

La participación ciudadana es fundamental para la solución de los problemas medioambientales

7. Esto es así, en primer lugar, porque los problemas medioambientales de mayor alcance son de carácter difuso y sólo pueden afrontarse eficazmente mediante la **comprensión del problema** y el **compromiso ciudadano** con la solución mediante el **cambio de hábitos y prácticas**. En segundo término porque el cambio en la demanda, a instancias de la concienciación ciudadana sobre los problemas medioambientales que el modelo actual de consumo y producción genera, es el mejor estímulo para la búsqueda empresarial de productos y procesos ecológicamente benignos. En tercer lugar, porque la magnitud del riesgo requiere de cambios rápidos en las creencias, valoraciones, actitudes, hábitos y prácticas de la población, para lo que son imprescindibles políticas de movilización y educación ciudadana.

Para que estas políticas sean eficaces no basta con campañas de sensibilización. Es necesaria la participación ciudadana en la identificación, comprensión y solución de problemas que les afectan directamente y que necesariamente tienen origen y consecuencias locales, aunque su influencia pueda ser de mayor alcance. Cuando la solución de los problemas conlleva costes y afecta negativamente a ciertos intereses, su viabilidad es políticamente mayor si existe una comprensión e implicación ciudadana, ya que en caso contrario el coste político podría desalentar a los responsables públicos o someterlos al chantaje de grupos reducidos o a la fácil obstrucción por parte de los que se oponen al cambio o quieren sacar beneficio político atacando las propuestas.

8. La participación ciudadana resulta también fundamental para la **eficacia y legitimación social de las políticas** que apuestan por cambios de cierto calado.

Por un lado porque su éxito depende de un eficaz diálogo social y del compromiso de los actores económicos y sociales afectados por ellas, lo que necesariamente implica su participación en el debate social, las decisiones y la gestión de las políticas, lo que está en clara sintonía con el **nuevo estilo de la política local concertada entre los actores económicos, sociales y políticos**. Por otro lado, porque las políticas de nuevo cuño que comportan cambios de cierta entidad, generadoras de nuevos comportamientos, innovaciones y efectos distributivos, como ocurre con aquellas comprometidas con el desarrollo sostenible, necesitan del apoyo social para ser políticamente viables.

Los problemas medioambientales y su solución son germen de conflictos, tanto ecológicos (comprometiendo el normal funcionamiento de los ciclos de la naturaleza y de los ecosistemas) como sociales (conflicto de intereses y tensión política). La política medioambiental tiene por finalidad la gestión y superación de tales conflictos, para lo cual necesita no sólo soluciones técnicamente correctas, sino social y políticamente aceptables para los colectivos más significativos. Con este objeto, uno de sus principales cometidos consiste en crear un marco de diálogo y negociación entre los distintos actores que permita llegar a acuerdos y dotar de racionalidad socio-política a las actuaciones públicas. Esta es, por otro lado, la vía más inteligente de afrontar las posturas maximalistas de grupos bienintencionados pero con planteamientos poco realistas, dadas las condiciones sociales y culturales de partida.

9. Dado el alcance social y económico que una estrategia de desarrollo sostenible conlleva, la responsabilidad del **liderazgo de la Agenda 21 Local** debe asumirla el **máximo responsable del Consistorio**. Es necesario que así sea tanto por razones de credibilidad y trascendencia del proyecto como de eficacia. Sólo entonces es posible lograr el pleno compromiso de la Administración Local, la implicación ciudadana y el diálogo efectivo entre los actores sociales y económicos significativos. Además de las razones sociales y económicas que aconsejan al máximo responsable municipal implicarse plenamente en el

proyecto, existen también buenas razones políticas para hacerlo. Liderar la implantación de una Agenda 21 local supone, en primer lugar, afrontar decididamente problemas de creciente relevancia social, que la propia acción de sensibilización, educación y participación se encarga de reforzar. Al inscribirse estratégicamente en una corriente internacional de creciente fuerza, el responsable público está situando a la comunidad local en la línea de los nuevos tiempos, **presentándose como un político con visión de futuro y comprometido con el progreso.**

Impulsar un proceso de participación ciudadana mediante el foro ciudadano no sólo supone un apoyo fundamental a la legitimación de la acción pública, sino crear un ambiente de diálogo social y de conocimiento mutuo de los actores sociales, económicos y políticos, lo que **favorece los acuerdos y la gobernabilidad**, evitando al mismo tiempo el chantaje social, el efecto perverso de la demagogia y la desconfianza ciudadana respecto a la política. La participación acerca al ciudadano a la vida pública y permite un **mejor conocimiento y valoración de la labor del equipo de gobierno.**

10. Por último, pero no menos importante, el **disponer de un buen soporte técnico**, un mejor conocimiento del estado de la sociedad local, una campaña de educación medioambiental y una fácil comunicación con el ciudadano, permite al responsable público evitar o afrontar con mayor solidez las presiones y críticas de grupos con planteamientos maximalistas o las posturas recalcitrantes a un cambio necesario. En definitiva, **la labor municipal se ve facilitada y reconocida.**

3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

La **finalidad de la Agenda 21 Local** es ayudar a la construcción de una estrategia de desarrollo municipal sostenible que persiga la maximización del bienestar de la comunidad de forma compatible con la conservación del entorno natural, mediante el fomento de nuevas ideas, prácticas y técnicas que permitan cambiar la tradicional relación conflictiva entre el hombre y su medio ambiente, utilizando como vehículo de dicho cambio cultural la *participación ciudadana*.

Se trata, por tanto, de un instrumento a disposición de los responsables públicos para la *modernización, competitividad, innovación, democratización y educación cívica* de una comunidad que luche por **garantizar el bienestar de las presentes y futuras generaciones**.

Para cumplir con dicha finalidad, la Agenda 21 local tiene por objeto crear las condiciones técnicas y sociales que permitan:

- 1) Conocer los problemas medioambientales del territorio y los procesos que los generan. Para ello es necesario llevar a cabo un **diagnóstico socio-ambiental**, en el que se relacionen los procesos socioeconómicos con sus consecuencias medioambientales y se identifiquen los colectivos sociales significativos, tanto desde la perspectiva de los problemas como de las soluciones. Para ofrecer consistencia, fiabilidad y credibilidad al diagnóstico esta actividad debería ser realizada por un equipo técnico competente y multidisciplinar independiente de la Administración municipal.
- 2) Ofrecer una **visión integral** de los escenarios de desarrollo socio-económico socialmente posibles y que permitan avanzar hacia una *sociedad sostenible*. Para el establecimiento de estos escenarios es fundamental la participación de técnicos competentes, la sociedad civil y los representantes políticos.

- 3) **Encontrar soluciones técnica y socialmente razonables**, que cuenten con el suficiente respaldo de la comunidad local, **a los problemas medioambientales identificados**. Esta es una actividad técnica cuya información básica es generada por el diagnóstico y el debate que precede a la definición de los escenarios posibles y se desarrolla en el **Plan de Acción Ambiental**.
- 4) Difundir entre la comunidad local los problemas ambientales y los procesos que los generan y **educar en el uso de mejores prácticas**. Para la realización de esta tarea es necesaria la elaboración de un **Plan de sensibilización y educación** por un equipo competente.
- 5) **Estimular la participación ciudadana** en la solución de los problemas socio-ambientales con objeto de **legitimar y lograr respaldo social** para las políticas, incrementar su eficacia, concienciar a los ciudadanos y desarrollar la democracia. Para esto debe crearse un **foro ciudadano**, que puede adoptar formas distintas según la historia y organización de la comunidad local.
- 6) Hacer del **municipio un ejemplo de buenas prácticas medioambientales**, prevenir los males y desastres ecológicos e impulsar un proceso de desarrollo eco-industrial, esto es un desarrollo industrial o terciario que utilice técnicas limpias, adaptando el tejido productivo a las nuevas condiciones de la competencia.