

Comunicación Técnica

La integración de los aspectos sociales en las Agendas 21 Locales

Autor principal: Joseba Antxon Gallego Solaetxe

Institución: Bakeaz

Teléfono: 94 4790070

E-mail: agallego@bakeaz.org

Otros autores:

1. Introducción

La IV Conferencia de Ciudades y Pueblos Sostenibles celebrada en Aalborg (2004) concretó los diferentes retos que deben asumir los municipios europeos para avanzar en el camino de la sostenibilidad. Las nuevas formas de gobierno, la gestión municipal hacia la sostenibilidad, el consumo y la vida responsables, la acción local para la salud, una economía local viva y sostenible, y la búsqueda de la igualdad y la justicia social, son algunos de los compromisos a los que nuestras autoridades locales deben hacer frente si queremos avanzar con pie firme por esta senda.

Conscientes de que cualquier proceso que pretenda gestionar el desarrollo sostenible de un municipio debe considerar e incluir no sólo la vertiente medioambiental sino también las vertientes económica y social, consideramos necesario recuperar el significado holístico o integral de este concepto a través de una reformulación del concepto de la sostenibilidad que desborde lo estrictamente medioambiental para adentrarse en los ámbitos social y económico del desarrollo.

El documento presenta de forma breve los aspectos teóricos e instrumentales básicos para la adecuada incorporación de la variable social de la sostenibilidad en las Agendas Locales 21 y constituye el resultado final de un proyecto surgido en el marco de un acuerdo de colaboración entre los Departamentos de Medio Ambiente (a través de la Sociedad Pública de Gestión Ambiental IHOBE) y de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco que culmina con la publicación de una guía que aborda la integración de los aspectos sociales de la sostenibilidad en las Agendas Locales 21 con los siguientes **objetivos** básicos:

- Facilitar la visualización de las **ventajas y oportunidades** que ofrece la incorporación de los aspectos sociales de la sostenibilidad en las Agendas Locales 21.
- **Sensibilizar y educar** en todo lo relacionado con los aspectos sociales de la sostenibilidad.
- **Fomentar y promover** la incorporación de los aspectos sociales de la sostenibilidad en las Agendas Locales 21 de nuestros municipios.
- **Contribuir** al desarrollo de **políticas de carácter transversal en clave estratégica** facilitando la integración de los ámbitos económico, social y medioambiental en el marco de las Agendas Locales 21.
- **Establecer** los **principios generales** que deben regir la incorporación de los aspectos sociales de la sostenibilidad en las Agendas Locales 21 (responsabilidad, solidaridad, igualdad, universalidad, prevención, integración, normalización, participación ciudadana, planificación, coordinación, cooperación y descentralización).
- **Definir** un **marco teórico** y un **conjunto de herramientas y técnicas**, y proporcionar una serie de **principios, criterios y aspectos metodológicos básicos** que faciliten el diseño, implantación y evaluación del proceso de incorporación de la variable social de la sostenibilidad en las Agendas Locales 21.

La gran variedad de destinatarios y la novedad del trabajo obligan a hacer una aproximación en la definición de criterios generales. No es objetivo del trabajo dar recetas o soluciones generales e incuestionables ya que la dimensión local de la sostenibilidad exige el estudio de la realidad específica de cada municipio.

En este proceso, todos y todas estamos implicados. Es fundamental que todos y todas nos situemos como agentes activos de sensibilización mediante la adopción de un compromiso personal en la vivencia y transmisión de valores y comportamientos más sostenibles. Es necesario un cambio en la perspectiva de cómo nos situamos ante la realidad que afecta al estilo de vida individual y colectivo, al consumo, a la salud, al civismo y a la igualdad. Un cambio en la cultura colectiva que afecta a la forma de pensar, sentir y actuar y a nuestra forma de relacionarnos con el medio y entre nosotros mismos. Un cambio que, en definitiva, haga posible una integración efectiva de la dimensión social de la sostenibilidad en los procesos de Agenda Local 21 de nuestros municipios.

2. Cosas que hay que saber

➤ Riesgos y amenazas de futuro

Nuestro modelo de desarrollo presenta una serie de tendencias insostenibles relacionadas con el cambio climático y la utilización de la energía, la gestión de los recursos naturales y del suelo, los transportes, los riesgos para la salud pública, la pobreza y la exclusión social, y los nuevos desafíos económicos y sociales.

Esta situación tiene una raíz profundamente humana. Constituye el síntoma de que el ser humano se está relacionando de manera equivocada con el entorno. Vive como si fuera el centro del planeta, ajeno a la naturaleza, desvinculado de las leyes que rigen el equilibrio y de los límites que impone ésta, y basa sus decisiones en un planteamiento reduccionista del mundo y de la vida. Un reduccionismo que nos hace pensar que las cosas ocurren aisladamente, sin prolongaciones, y que nuestros actos individuales no tienen conexión con problemas más amplios y globales.

El ser humano olvida la presencia e importancia de los otros y del resto de los seres vivos en su vida e identifica el progreso y la felicidad con la máxima posesión de bienes. Es ésta una ética insolidaria con las personas, con el resto de los seres vivos y con la naturaleza que considera que unos pocos tenemos derecho a utilizar en beneficio propio los recursos de la Tierra, consumirlos aquí y ahora, ignorando el desequilibrio que con ello producimos en la propia naturaleza y desoyendo las voces de millones de semejantes que reclaman su derecho a vivir dignamente.

➤ ¿Qué es el desarrollo sostenible?

La Conferencia de Estocolmo y la presentación del informe del Club de Roma Los límites del crecimiento (1972) supusieron hitos históricos de primer nivel, al dar origen a la preocupación por la problemática ambiental global. Posteriormente, el concepto de desarrollo sostenible fue por primera vez formulado en un documento oficial en el informe de las Naciones Unidas elaborado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo Nuestro futuro común, más conocido como Informe Brundtland (1987).

Según la definición que aparece en dicho informe, el desarrollo sostenible es aquel que “satisface las necesidades actuales sin poner en peligro la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades”.

Este modelo de desarrollo pretende hacer posible una actividad económica, ambiental y social perdurable en el tiempo mediante una adecuada integración de sus distintas

vertientes, e incorpora la distribución equitativa de la riqueza, la utilización de los recursos naturales por debajo de su capacidad de carga y la habitabilidad del planeta como principios operativos.

➤ ¿Por qué es necesario considerar los aspectos sociales?

El desarrollo sostenible es un concepto multidimensional y globalizador mucho más amplio que el de la protección, conservación y promoción del medio ambiente, dado que también considera la preocupación por aspectos intergeneracionales (las decisiones actuales no han de provocar efectos irreversibles en el futuro); por aspectos económicos de la calidad de vida (las necesidades actuales deben resolverse de acuerdo con unos niveles de equipamientos, renta, empleo, coberturas sociales, etc.); y por las connotaciones sociales del desarrollo (el acceso de la población a la cultura, la igualdad de derechos, la incorporación de la mujer a todas las esferas sociales, la posibilidad de educación y formación, la erradicación de problemas de marginación, exclusión social, etc.).

Debe regirse por la prudencia o el respeto a la naturaleza y a todo ser viviente, pero también por la equidad, la austeridad y la sobriedad, la solidaridad o la corresponsabilidad individual y colectiva, de tal forma que tanto el cuidado del ecosistema como el modelo económico sean compatibles con los valores culturales y éticos de nuestra sociedad.

“La democracia, el Estado de Derecho, la consecución de la paz y la seguridad, el reconocimiento de los derechos humanos y las libertades, la oportunidad de las personas de tomar parte en las decisiones que les afectan, la erradicación de la pobreza y la promoción del consumo y la producción sostenibles son todos ellos elementos esenciales para la completa consecución del **desarrollo sostenible**”.

Declaración de Gauteng (2002)

Trasciende visiones fragmentarias anteriores, potenciando los recursos ambientales, económicos y sociales a favor del bienestar de toda la humanidad, e implica el diseño y gestión de políticas eficientes (bajos costos y servicios de calidad), ambientalmente adecuadas (que no agoten ni contaminen los recursos) y socialmente justas (beneficiosas y equitativas). Asimismo, supera la mera contabilidad de riqueza económica, al incorporar otro tipo de aspectos (salud, educación, libertades, etc.) y exigir tener en cuenta la distribución equitativa de los bienes, servicios y oportunidades.

“Nos encontramos ante retos de enormes proporciones: crear empleo en una economía basada en el conocimiento, combatir la pobreza y la exclusión social, asegurar la protección eficaz de nuestro medio ambiente, reducir la huella ecológica, responder a los cambios demográficos y garantizar la diversidad cultural así como evitar los conflictos y asegurar la paz en comunidades antes sacudidas por las guerras.

Todo ello exige que tengamos un **enfoque más enérgico e integrado** en el diseño de políticas locales que armonicen los objetivos ambientales, sociales, culturales y económicos”.

Aalborg Plus 10 (2004)

Tiene una importante vertiente ambiental, pero también unas no por ello menos importantes vertientes económica y social. Vertiente social que no se introduce como una mera concesión o por mera justicia humana, sino por la evidencia de que el deterioro ambiental está tan asociado con la opulencia y los estilos de vida de los países desarrollados y las elites de los países en desarrollo como con la pobreza y la lucha por la supervivencia de aquella parte de la humanidad que vive marginada.

Implica mejorar el nivel de vida del ser humano sin menospreciar la capacidad del medio natural ni agotar sus recursos, favorecer el bienestar y la cohesión social, promocionar la igualdad de derechos y mejorar la integración cultural y la participación de la ciudadanía, garantizando que las generaciones venideras puedan igualmente satisfacer sus necesidades.

Bienestar, cohesión social, igualdad de derechos, integración cultural y participación extensibles a toda la humanidad, porque no debemos olvidar que cuando no tenemos en cuenta una idea del desarrollo que sea compartida por todos los seres humanos, generamos desequilibrios y, en consecuencia, deterioros que resultan a todas luces incompatibles con las deseables relaciones de armonía entre el ser humano y la naturaleza.

➤ **¿Qué es la Agenda Local 21?**

Todos los riesgos y amenazas globales anteriormente mencionadas tienen su reflejo en el ámbito local. Las dificultades que encuentran los jóvenes para lograr un empleo estable y justamente remunerado que les permita acceder a una vivienda digna, los problemas de integración sociolaboral padecidos por la población inmigrante..., son signos compartidos por nuestras ciudades y la prueba más evidente de que vivimos en sociedades manifiestamente insostenibles.

La Agenda 21 es el Plan de Actuación de las Naciones Unidas que fue aprobado por 173 gobiernos en la Cumbre de la Tierra de Río 92 para posibilitar un desarrollo que fuera económico, social y medioambientalmente sostenible.

Reconocía la necesaria implicación y el liderazgo de las autoridades locales para integrar sus principios en el ámbito local, y en su capítulo 28 invitaba a las autoridades locales y municipios a redactar y ejecutar su propio Plan de Acción Local, elemento básico de lo que se definiría como las Agendas Locales 21.

En el año 1994, más de 600 participantes de ochenta autoridades locales europeas consensuaron un extenso manifiesto, conocido como Carta de Aalborg, en el que declaraban su voluntad de redactar sus propios Planes de Acción Local.

La Carta de Aalborg o Carta de las Ciudades y Pueblos hacia la Sostenibilidad ha trasladado la noción de sostenibilidad a las políticas de gestión de las autoridades locales. Al firmar la Carta, las ciudades y los pueblos europeos se comprometían a introducir la Agenda Local 21 u otro instrumento de desarrollo sostenible local y a planificar a largo plazo planes de acción relacionados con la sostenibilidad.

Transcurrida una década desde la creación de la mencionada Carta, la IV Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles celebrada de nuevo en Aalborg (2004) reunió a más de mil cargos electos, expertos técnicos, organizaciones no

gubernamentales y representantes locales provenientes de más de 45 países con el objetivo de reforzar los compromisos de las Ciudades y Pueblos Europeos con el desarrollo sostenible, consensuando y adoptando los Compromisos de Aalborg, que concretan los retos a los que tienen que hacer frente los municipios europeos para caminar hacia la sostenibilidad.

Su elevado grado de implantación y desarrollo nos ofrece una inmejorable oportunidad para apostar por una concepción inclusiva del desarrollo sostenible, en la que la incorporación de los aspectos sociales en nuestras Agendas Locales 21 pase a ser uno de sus principales referentes.

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

Una incorporación que nos permita avanzar hacia una sociedad más próspera y justa que viva y se relacione en un medio ambiente más limpio, sano y seguro. Una sociedad democrática, no excluyente, saludable y segura que crea en la igualdad de oportunidades, combata la discriminación y que permita una mayor calidad de vida para nosotros, para nuestros hijos y para nuestros nietos. Una ciudadanía más justa, más solidaria, más equitativa que trabaje en favor de la paz, la erradicación de la pobreza, el bien común, la igualdad de géneros, la conservación de los recursos, el respeto por la vida humana, la equidad social y cultural, la oportunidad de desarrollo... Una sociedad, en definitiva, más sostenible.

Un modelo de desarrollo socialmente sostenible es aquel que:

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

Tabla 1. Definición de modelo de desarrollo sostenible

Fuente: Elaboración conjunta de los participantes en el ekitalde¹ “Dimensión social de la Agenda Local 21”.

3. La participación y la transversalidad como ejes vertebradores de las Agendas Locales 21

Los problemas que las entidades locales deben afrontar en la actualidad (empleo, inmigración, juventud, degradación social de determinados colectivos y/o barrios...) son cada vez más difíciles de clasificar y reclaman aproximaciones integrales y multidisciplinarias desde diferentes campos profesionales y ámbitos de actuación. Son fenómenos que presentan diferentes formas, tienen varios significados y están causados por factores diversos, y para afrontarlos no basta con resolver satisfactoriamente uno de los problemas o dificultades señalados, sino que es precisa una acción coordinada de las administraciones, los agentes sociales y la ciudadanía.

Estas estrategias de lectura global de la ciudad originan procesos de actuación multidimensional unidos por un eje común que se proyecta sobre múltiples campos específicos de la política pública local. Las Agendas Locales 21 son un caso emblemático de estas estrategias en las que la sostenibilidad se convierte en perspectiva de acción transversal que dota de proyecto y contenido a las políticas de proximidad.

Se han afianzado como procesos de planificación de las políticas públicas que incorporan el medio y largo plazo en su perspectiva, que parten del supuesto de que su proyecto depende en buena medida de la capacidad de transversalizar la perspectiva del desarrollo sostenible en todos los campos de actuación pública y no pública a escala local, y que implican un cambio cultural en el que la ciudadanía y los gobiernos locales asumen parte de responsabilidad en la elaboración y ejecución de políticas locales. Permiten integrar nuevas temáticas, satisfacer nuevas expectativas y avanzar hacia modelos de gobierno en red en clave más ciudadana y participativa, en los que las interacciones y la necesidad de relacionarse resultan esenciales.

Potencialidades de las Agendas Locales 21

- Constituyen una excelente oportunidad para redefinir los objetivos, los valores, las actividades, las conductas y el papel del mercado y los gobiernos con la finalidad de trabajar por un presente y un futuro mejores, con la participación de todos y en clave de solidaridad intergeneracional.
- Pueden ser un buen instrumento como filosofía (lucha contra la desigualdad) y como método (participación ciudadana desde el ámbito más cercano al ciudadano) para la gestión de la sostenibilidad en nuestros pueblos y ciudades.
- Se han convertido en un laboratorio de ideas, conceptos y nuevas prácticas de enorme interés, proporcionando escenarios inmejorables para superar las viejas formas de gobernar, basadas en esquemas jerárquicos, racionales y unidireccionales, y experimentando con fórmulas innovadoras que redefinen el papel de los gobiernos y las sociedades.

¹ Los *ekitaldes* son grupos de trabajo coordinados por Udalsarea (Red Vasca de Municipios hacia la Sostenibilidad) y formados por personal técnico de distintas instituciones que trabajan de forma voluntaria distintos temas relacionados con la sostenibilidad

- Representan un caso paradigmático de la planificación participativa en el ámbito local y pueden ser concebidas como herramientas de gestión con un mayor componente estratégico, al reforzar tanto la transversalidad de las políticas como la integración de las comunidades en los procesos de planificación sostenible a largo plazo.
- Crean, favorecen, facilitan y promueven procesos de coordinación y comunicación multinivel percibidos como una oportunidad en los ámbitos político, técnico y ciudadano, al aportar una mejora en la eficacia de la gestión.
- Permiten a los agentes de las redes participativas multiplicar sus complicidades y reforzar sus compromisos y responsabilidades con el desarrollo sostenible.
- Permiten generar soluciones con un mayor grado de legitimidad y funcionalidad mediante la adopción de una nueva perspectiva que incorpora la dimensión social del desarrollo sostenible.

Tabla 2. Potencialidades de las Agendas Locales 21

Fuente: Elaboración propia.

Debe haber interacciones tanto entre la ciudadanía y las instituciones (participación) como dentro de ésta (transversalidad). Y es necesario relacionarse tanto con los que están “fuera” de la administración (ciudadanía organizada o no) como con los que están “dentro” de la misma.

La participación y la transversalidad se conciben como dos dimensiones (externa e interna) de un mismo concepto (gobierno relacional o gobierno en red), que constituye el pilar fundamental de los procesos de Agenda Local 21 al favorecer tanto la integración sectorial como la integración de la comunidad.

➤ La participación, una inversión necesaria

Las entidades locales, ante la creciente complejidad e interconexión de los problemas que se les plantean, tienden a diseñar procesos de gestión integrales basados en el desarrollo de políticas en diferentes ámbitos y niveles de la administración (bienestar social, vivienda, trabajo, educación, integración cultural...) que requieren un alto componente participativo. La participación no se percibe como un problema impuesto que complica la gestión local, sino como una inversión necesaria, aunque no suficiente, para la transición hacia la sostenibilidad.

Desde la nueva perspectiva que nos sugiere el paradigma del desarrollo sostenible, las administraciones locales tienen un amplio margen de maniobra para lograr la implicación de estos colectivos en los procesos decisorios, ya que son las instituciones que más capacidad tienen para reconocer y articular las redes socioculturales emergentes a través del desarrollo de nuevas formas de interacción que permiten reforzar su capacidad organizativa, identificar y articular sus valores, y reconocer y validar su capacidad de liderazgo interno.

Los espacios y procesos participativos se conciben no sólo para sumar acuerdos y consensos fáciles entre unos cuantos, sino que deben ser espacios permeables e inclusivos donde cargos políticos, técnicos y ciudadanía sean capaces de reconocerse en la diferencia y de compartir poder político real partiendo de la aceptación del conflicto y de la incertidumbre de los resultados del proceso.

Ventajas y utilidades de la participación ciudadana

- Aporta elementos de información que sería imposible obtener de otra manera.
- Puede ser una buena estrategia para la anticipación de conflictos.
- Otorga mayor legitimidad a las decisiones públicas.
- Fomenta el sentido de corresponsabilidad entre la ciudadanía.
- Permite decidir cuál es el problema, construir problemas conjuntamente.
- Permite crear el hábito de participación entre la ciudadanía y el propio equipo municipal.
- Facilita la ampliación del ámbito de participación, llegando más allá de los líderes de opinión tradicionales.
- Posibilita la formalización de canales de comunicación entre los distintos sectores de población.
- Contribuye a una resolución más eficaz de los problemas, al lograrse mejores diagnósticos de las necesidades, y mayor riqueza en la búsqueda de soluciones y movilización de recursos.
- Es la llave para problemas cuyas respuestas están sólo en la comunidad.
- Fomenta la integración social, reforzando y estructurando las comunidades.
- Desarrolla el sentido de pertenencia y la identificación de las personas con su medio.
- Permite comprender mejor las decisiones adoptadas.
- Puede facilitar la continuidad de las intervenciones decididas.
- Posibilita estrategias a largo plazo.

Tabla 3. Ventajas y utilidades de la participación ciudadana Fuente: Elaboración propia.

➤ La transversalidad, una respuesta a la complejidad

Las tradicionales estructuras segmentadas, jerarquizadas y especializadas han resultado eficaces para llevar a cabo actividades simples y regulares pero muy poco operativas cuando la naturaleza de los problemas es menos clara y más compleja.

Ante esta situación, algunas instituciones han diseñado mecanismos que tratan de responder a esa complejidad mediante la puesta en marcha de nuevos modelos organizativos basados en relaciones y acciones compartidas que permiten obtener respuestas más articuladas.

Son una manera más rica y multidimensional de trabajar, aunque más compleja y llena de dificultades, que supone aceptar como propias las ideas de tus iguales, tomar en consideración las ideas de personajes públicos con cierta relevancia en la comunidad, priorizar y desarrollar el diálogo, la comunicación y la apertura a diferentes puntos de vista, el trabajo en grupo y la defensa de ideas que no son propias como si lo fueran con la finalidad de conseguir un bien para toda la ciudadanía.

Son procesos lentos, complejos, un reto en sí mismos, una forma de trabajar que choca con las resistencias de unas dinámicas de trabajo muy arraigadas en la especialización, el profesionalismo y la segmentación.

Se requiere una nueva cultura organizativa, una nueva manera de hacer, para todas aquellas instituciones que afrontan los retos y las demandas de las complejas sociedades actuales. No se ha de interpretar como una forma de conseguir recursos extraordinarios,

sino como una manera de maximizar la utilización de los disponibles. Es un cambio cultural, una transformación que coloca el componente relacional en el centro de la estrategia de trabajo del gobierno y la administración municipal.

Sostenibilidad implica complejidad, interdependencia, globalidad, incertidumbre, ruptura de inercias, necesidad de grandes reformas..., y las Agendas Locales 21 pueden considerarse herramientas útiles y eficaces que posibilitan la consecución de los cambios individuales y sociales necesarios y el contexto idóneo para llevar a cabo esta estructuración.

Agendas Locales 21 concebidas como procesos abiertos, cambiantes, flexibles, espacios permanentes de negociación y conformación de alianzas variables entre múltiples actores, y herramientas óptimas para la generación de una cultura del bienestar basadas en la transformación de la sociedad y el fomento del diálogo y la concertación mediante la articulación de derechos sociales y políticos, la integralidad de la respuesta social y la integración de la política del bienestar en un proyecto global de ciudad.

4. Beneficios de la incorporación de los aspectos sociales en las Agendas Locales 21

Las Agendas Locales 21 tienen como fundamento teórico el principio de sostenibilidad local, que persigue integrar un entorno y un capital natural duradero, una economía sostenible y una justicia social que se traduzcan en una mejora de la calidad de vida de la ciudadanía.

La incorporación de la dimensión social de la sostenibilidad se plantea como objetivo para avanzar hacia una sociedad más justa que permita alcanzar la cohesión social mediante una distribución equitativa de los bienes, servicios y oportunidades.

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

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

Tabla 4. Definición de municipio socialmente sostenible

Fuente: Elaboración conjunta de los participantes en el ekitalde “Dimensión social de la Agenda Local 21”.

Estamos, por tanto, ante una oportunidad para aprovechar el potencial de las Agendas Locales 21 y los beneficios que se pueden conseguir ampliando el horizonte de estos procesos con la integración de los aspectos sociales.

Beneficios de la incorporación de los aspectos sociales en las Agendas Locales 21

1. Hace más completa la Agenda Local 21.
2. Nos ayuda a conocernos mejor.
3. Asegura que todos tengamos nuestro papel en el futuro del municipio.
4. Nos permite hacer aún mejor las cosas.
5. Nos enseña a ser más solidarios.
6. Nos ayuda a entender mejor qué es la sostenibilidad.

Tabla 5. Beneficios de la incorporación de los aspectos sociales en las Agendas Locales 21

Fuente: Elaboración propia.

1. Hace más completa la Agenda Local 21

- Posibilita la incorporación de temáticas sociales en las Agendas Locales 21.
- Permite generar iniciativas emprendedoras en el ámbito empresarial, para el desarrollo de tecnologías, para la generación de empleo y para conjugar la protección social con su dimensión productiva.
- Ejerce un papel fundamental en la promoción de la participación ciudadana.
- Potencia la educación y la actividad cultural.
- Garantiza la sostenibilidad desde el punto de vista de la seguridad y de la prevención de comportamientos marginales y delictivos.
- Promueve la creación de una cultura para el consumo responsable.
- Procura estilos de vida más saludables y sostenibles.

2. Nos ayuda a conocernos mejor

- Favorece la cohesión y la justicia social de la comunidad.
- Permite un mejor conocimiento de la realidad local y contribuye al desarrollo de una identidad local y a la mejora de la imagen municipal.

3. Asegura que todos tengamos nuestro papel en el futuro del municipio

- Facilita la toma de decisiones y la asunción de responsabilidades por parte de la ciudadanía.

4. Nos permite hacer aún mejor las cosas

- Explora y experimenta con fórmulas innovadoras que redefinen el papel de los gobiernos y las sociedades.
- Optimiza y dota de mayor eficacia a las diferentes políticas municipales.
- Refuerza la autonomía municipal (subsidiariedad).
- Facilita el acceso a recursos económicos supramunicipales (financiación externa).

- Permite llevar a cabo una gestión más sostenible de las políticas sociales.
- Facilita la articulación y adaptación de los criterios que rigen las políticas sociales a su papel como gestores de proximidad.
- Posibilita una adecuada integración de las diferentes políticas sociales entre sí y de éstas con las políticas medioambientales.

5. Nos enseña a ser más solidarios

- Fomenta la actividad solidaria del municipio.
- Permite recuperar el debate ético sobre nuestros comportamientos insostenibles.

6. Nos ayuda a entender mejor qué es la sostenibilidad

- Facilita la interiorización del concepto de sostenibilidad por parte de los concejales, del personal técnico y de la ciudadanía.

5. Metodología para la incorporación de los aspectos sociales en las Agendas Locales 21

Fase 1. Definición previa

Los procesos de Agenda Local 21 son instrumentos de gestión de carácter voluntario que precisan de la colaboración de las diversas áreas municipales y se caracterizan por aportar una visión a largo plazo de la gestión municipal que supera las limitaciones temporales de los ciclos políticos.

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

1. Definición de los objetivos (¿qué queremos hacer?)

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

a. Esfera o nivel político

Consecución de un amplio consenso político que posibilite una adecuada incorporación de los aspectos sociales de la sostenibilidad en las Agendas Locales 21 del municipio.

Adquisición del compromiso de impulsar y colaborar en el proceso de incorporación de los aspectos sociales de la sostenibilidad en la Agenda Local 21 del municipio.

Adaptación del organigrama político a las nuevas necesidades derivadas de la incorporación de los aspectos sociales de la sostenibilidad en la Agenda Local 21 del municipio. Estos cambios no son sencillos, por lo que será importante tener desde el principio del proceso esta perspectiva de cambio, aunque sólo pueda hacerse efectiva a medio plazo.

b. Esfera o nivel técnico

Motivación, capacitación y participación del personal técnico de todas las áreas involucradas.

Adquisición del compromiso por parte del personal técnico del ayuntamiento de colaborar en las tareas de capacitación, asesoramiento, gestión e impulso del proceso de incorporación de la variable social de la sostenibilidad en la Agenda Local 21 del municipio.

c. Esfera o nivel ciudadano

Motivación, capacitación y participación de la ciudadanía.

Adquisición de un compromiso ciudadano.

2. Análisis de contexto (¿desde dónde?, ¿hacia dónde?, ¿por dónde?)

➤ Identificación de los elementos que caracterizan el proceso (¿desde dónde?)

La identificación de los distintos elementos que caracterizan el escenario de partida persigue dos objetivos fundamentales: reconocer dónde estamos (¿cuál es nuestro punto de partida?) y lograr una adecuada contextualización del proceso.

Este proceso de identificación consta de tres pasos:

Paso 1. Caracterización de los elementos que definen nuestro escenario de partida

Las respuestas obtenidas ante las cuestiones planteadas a continuación permiten una adecuada caracterización de los elementos que definen nuestro escenario de partida.

- **Elementos propios de las Agendas Locales 21**
 - Temporalidad (Nivel de desarrollo de la Agenda Local 21).
 - Transversalidad (dinámicas intersectoriales-interadministrativas).
 - Participación ciudadana (dinámicas participativas).
- **Otros elementos (condicionantes de la respuesta que se dé a los elementos propios de las Agendas Locales 21).**
 - Estructuras y dinámicas (Tamaño de la entidad, estructuras organizativas...).
 - Tejido asociativo (Número y tipología de asociaciones...).
 - Nivel de desarrollo de las cuestiones sociales.

Paso 2. Identificación de nuestro modelo de Agenda Local 21

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

○ Modelo A. Agenda Local 21 inicial o incipiente

- Se encuentra en una fase inicial del proceso de Agenda Local 21 (sin Plan de Acción aprobado).
- El proceso es liderado por la Concejalía de Medio Ambiente.
- El Departamento de Medio Ambiente es el que mayor implicación tiene.
- Las temáticas abordadas son principalmente de índole medioambiental.
- El nivel de participación ciudadana es, en general, bajo y protagonizado fundamentalmente por organizaciones ecologistas y otras con preocupaciones ambientales.

○ Modelo B. Agenda Local 21 especializada o experta

- Se encuentra en una fase avanzada del proceso de Agenda Local 21, con el Plan de Acción aprobado o ya en ejecución.
- El liderazgo recae en la Concejalía de Medio Ambiente, pero otros departamentos tienen un papel importante.
- Aunque el liderazgo recae en el Departamento de Medio Ambiente, otros departamentos son responsables de los temas que les competen, pero sin gran implicación en la coordinación del proceso.
- Hay una predominancia de los temas ambientales, y son los que tienen mayor prioridad en el calendario del Plan de Acción, aunque otras temáticas también han sido consideradas.
- La participación ciudadana es escasa o muy restringida a un determinado número y perfil de actores especializados en temáticas ambientales.

○ Modelo C. Agenda Local 21 pluralista o sectorial

- El proceso de Agenda Local 21 suele encontrarse en fase avanzada.
- Son muy participativas (han logrado movilizar a una gran cantidad de actores).
- No han conseguido superar una visión de la sostenibilidad restringida a los temas medioambientales (grado de transversalidad bajo).

○ Modelo D. Agenda Local 21 ideal o estratégica

- El proceso es liderado desde la Alcaldía, desde una concejalía transversal o desde la Concejalía de Medio Ambiente, con un grado de acuerdo político y con el resto de las concejalías muy fuerte y decidido.
- Las temáticas hacen referencia a los aspectos sociales, económicos y medioambientales de la sostenibilidad.
- La implicación técnica y los canales de participación ciudadana establecidos cubren de forma óptima las expectativas de la ciudadanía (organizada o no).

Paso 3. Cumplimentación participada, contrastada y consensuada de la lista de revisión ('check-list') y análisis DAFO

Cumplimentación participada, contrastada y consensuada de una lista de revisión ("check-list") que recoge las distintas tareas que surjan durante el proceso de integración de la variable social de la sostenibilidad en la Agenda Local 21 y elaboración de un análisis DAFO que permitan definir de forma óptima el escenario de partida.

➤ Definición del modelo ideal/estratégico (¿hacia dónde?)

¿Cuál sería el modelo ideal/estratégico de Agendas Locales 21?

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

➤ Identificación de los posibles recorridos/itinerarios válidos (¿por dónde?)

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

A tales efectos, resulta necesario precisar tres cuestiones básicas:

- No existen fórmulas mágicas ni soluciones matemáticas.
- Cada realidad local demandará un recorrido/itinerario propio y exclusivo en función de sus características.
- La propuesta es válida tanto para municipios que están empezando su Agenda Local 21 como para aquellos que están ya con acciones en marcha o están revisando su Plan de Acción para aprobar un segundo plan.

Fase 2. Incorporación de los aspectos sociales

3. Diseño del proceso (¿cómo lo podemos llevar a cabo?)

➤ Elaboración de un índice temático: acordar la filosofía

Conseguir un fuerte consenso sobre el alcance, naturaleza y temáticas consideradas en el proceso de incorporación de los aspectos sociales de la sostenibilidad en la Agenda Local 21 del municipio.

➤ **Definición de una metodología participativa**

Definición consensuada por parte de todos los agentes directa o indirectamente involucrados de la metodología participativa a desarrollar a lo largo del proceso de incorporación de los aspectos sociales de la sostenibilidad en la Agenda Local 21 del municipio.

➤ **Adecuación del organigrama técnico a las nuevas demandas**

Adecuación del organigrama técnico a las nuevas demandas derivadas de la incorporación de los aspectos sociales de la sostenibilidad en la Agenda Local 21 del municipio.

➤ **Creación de una Comisión de Sostenibilidad (política y técnica)**

Creación de una unidad técnica y política que coordine y dinamice el proceso de incorporación de los aspectos sociales de la sostenibilidad en la Agenda Local 21 del municipio.

➤ **Contratación de Asistencia Técnica**

Contratación, cuando sea preciso, de la asistencia técnica necesaria para llevar a cabo el proceso de incorporación de los aspectos sociales de la sostenibilidad a la Agenda Local 21 del municipio.

4. Elaboración de un diagnóstico integral (¿qué conocemos de nuestro municipio?)

➤ **Recogida de datos: memoria de la información**

Desarrollo de todas aquellas acciones que faciliten una adecuada recogida y selección de la información necesaria para la posterior elaboración de un diagnóstico integral que permita caracterizar de manera sintética y global el estado del municipio y la utilización de los recursos municipales.

➤ **Elaboración de un diagnóstico integral**

Elaboración de un diagnóstico integral o memoria descriptiva por el personal técnico del ayuntamiento y la asistencia técnica en el que se lleva a cabo una adecuada caracterización del medio físico y socioeconómico (análisis demográfico, urbanístico, jurídico y organizativo, cultural, sanitario y asociativo, caracterización de la estructura productiva local, análisis de mercado de trabajo local...).

¿Qué tipo de contenidos debe incluir?

El diagnóstico integral debe analizar y trabajar todos aquellos aspectos relacionados directa o indirectamente con la incorporación de la dimensión social de la sostenibilidad (educación para la sostenibilidad, cultura e identidad cultural, consumo responsable, ocio, deporte, cohesión y justicia social, diversidad étnico-cultural, vivienda, actividad económica local...).

➤ **Validación interna y externa del diagnóstico**

Identificación y aceptación, por parte de los distintos agentes implicados directa o indirectamente en el proceso de incorporación de los aspectos sociales de la sostenibilidad, de un conjunto de valores deseables para cada dimensión e indicador que nos permita acometer la fase posterior de diseño del Plan de Acción (identificación de objetivos y líneas de actuación).

5. Diseño de un Plan de Acción integral (¿cómo lo haremos realidad?)

➤ **Identificación, validación y contraste de objetivos, líneas estratégicas y acciones**

Diseño participado y consensuado del Plan de Acción integral.

6. Implementación de un Plan de Acción integral (¿cómo lo haremos realidad?)

➤ **Implementación de las acciones contenidas en las diferentes líneas estratégicas**

Puesta en marcha de las acciones contenidas en cada una de las líneas estratégicas del Plan de Acción Integral.

7. Seguimiento del Plan de Acción integral (¿cómo podemos saber si funciona?)

➤ **Diseño e implementación de un Plan de Seguimiento**

Diseño de protocolos de seguimiento de las acciones incluidas en las distintas líneas estratégicas (indicadores de control, modelos de informe, periodicidad, secuencia de reuniones de seguimientos, identificación de interlocutores-responsables, etc.).

6. Bibliografía

1. AA. VV. (2001): "Sociología, ética y medio ambiente", Revista Sistema, 162-163.
2. AA. VV. (2000): Servicios sociales e interdisciplinariedad, Alzira (Valencia), Editions Mir (Colección De Paso, 5).
3. BALLESTEROS, J., y J. PÉREZ ADÁN (1997): Sociedad y medio ambiente, Madrid, Trotta.
4. BRUGUÉ, Q., y R. GOMÁ (1997): "La dimensión local del bienestar social. El marco conceptual", en Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar Social, promoción económica y territorio, Barcelona, Ariel.
5. CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL (2001): "Hábitat y convivencia", Revista Servicios Sociales y Política Social, 56.
6. CORRALIZA RODRÍGUEZ, J. A. (2000): Vida urbana y experiencia social: variedad, cohesión y medio ambiente, <http://habitat.aq.upm.es/boletín/n15/ajcor.html>
7. CORRALIZA RODRÍGUEZ, J. A. (2001): Hábitat: innovación, calidad urbana y lucha contra la exclusión, <http://habitat.aq.upm.es/boletín/n17/ajcor.html>
8. FANTOVA, F. (2002): "Intervención social y construcción de redes", Documentación Social, 129, 13-38.
9. FERNÁNDEZ, A. (2002): Guía para la planificación de la Agenda 21 escolar. Materiales de educación ambiental del Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco.
10. FONT, J. (2001): Ciudadanos y decisiones públicas, Barcelona, Ariel.
11. FONT, N., y J. SUBIRATS (coords.) (2000): Local y sostenible, Barcelona, Icària.
12. GARCÉS, J. (2000): La nueva sostenibilidad social, Barcelona, Ariel.
13. GARRIDO, F. (1998): "La crisis ecológica y el Estado de Bienestar", Cuadernos Andaluces de Bienestar Social, 3, 59-66.
14. GRUPO ENTORNO (2001): Ecología, desarrollo y solidaridad, Madrid, CCS.
15. MERINO, A. (2003): Desde la proximidad democrática, Barcelona, Ediciones del Serbal.
16. PARDO BUENDÍA, M. (2004): "La medida de la sostenibilidad social en el marco del desarrollo sostenible". Ponencia presentada en el marco de la Aste Berdea (Sarriko, 2 de junio de 2004).
17. PINDADO SÁNCHEZ, F. (2000): La participación ciudadana en la vida de las ciudades, Barcelona, Ediciones del Serbal.
18. RED, N. de la, y C. CONDE (2000): "Los proyectos de intervención integral en el ámbito de los servicios sociales en cooperación con otras redes y sistemas de bienestar social", en J. A. MARTÍNEZ y M. J. SALVADOR PEDRAZA (coords.): Nuevas perspectivas de los servicios sociales, Madrid, UNED.
19. SANZ LÓPEZ, C., y J. SÁNCHEZ ALHAMA (1995): "Desigualdades sociales y degradación ecológica", en Medio ambiente y sociedad, Granada, Ecorama, 32-71.
20. VÁZQUEZ AGUADO, O, J. A. DOMÍNGUEZ GÓMEZ y A. GAONA PÉREZ (coords.) (2002): Trabajo social y medio ambiente. Empleo, formación y participación, Huelva, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva (Colección Collectanea, 51).
21. ZUBERO, I., y J. IMAZ (2005): Integración de los aspectos sociales en las Agendas Locales 21 de la CAPV: marco teórico general.