



**Congreso Nacional del Medio Ambiente**  
CUMBRE DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

---

## **“ESTADIO DE EJECUCIÓN DE PLAN DE ACCIÓN LOCAL”**

**José Antonio Ruiz Soriano**

Coordinador-Técnico de Programa  
Ciudades Saludables y Sostenibles

Mancomunidad de Servicios Sociales  
Emiliano Álvarez Carballo

**Resumen:**

*El presente trabajo describe someramente la situación de los dos programas que se están desarrollando actualmente en los municipios que integran la Mancomunidad de Servicios Sociales “Emiliano Álvarez Carballo”, en relación con el Desarrollo Sostenible:*

- Programa Ciudades “Saludables y Sostenibles”, de la Consejería de Sanidad y Consumo” de la Junta de Extremadura.
- Agendas 21 Comarcales, del Área de Desarrollo Local de Diputación de Badajoz.

*Asimismo, se presenta una reflexión sobre los principales obstáculos y sombras que se ciernen sobre este tipo de procesos, y que deben ser afrontados por los municipios que están embarcados en los mismos.*

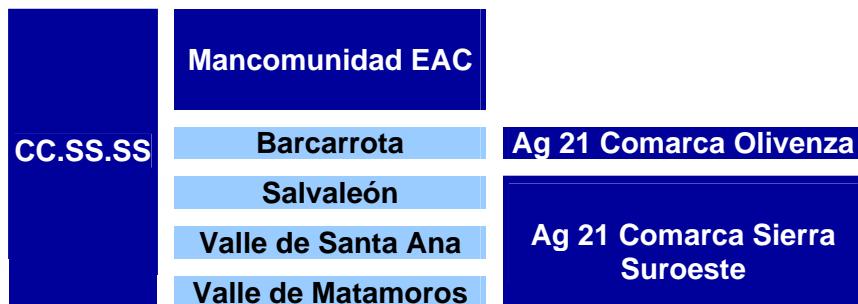
## I. MANCOMUNIDAD DE SERVICIOS SOCIALES “EMILIANO ÁLVAREZ CARBALLO”.

El principal objetivo del desarrollo sostenible gira en torno a conseguir mantener y mejorar la calidad de vida humana, atendiendo a factores que guardan relación directa con el medioambiente, pero también a otros muchos como son la situación económica, la seguridad pública, el acceso a la educación, a la salud, al trabajo, a la vivienda y a la cultura, etc.

La Mancomunidad de Servicios Sociales “Emiliano Álvarez Carballo”, constituida por las poblaciones de Barcarrota, Salvaleón, Valle de Matamoros y Valle de Santa Ana, está inmersa actualmente en dos procesos que trabajan por la sostenibilidad de sus municipios desde una óptica diferente, aunque ambos tienen en cuenta todo lo anterior:

- **Programa Ciudades Saludables y Sostenibles (CC.SS.SS.).**
- **Agenda 21 Comarcal del Área de Desarrollo Local de Diputación de Badajoz.**

El Programa CC.SS.SS. se presenta de forma mancomunada en los cuatro municipios mencionados. En lo que respecta a las Agenda 21 Comarcas, Barcarrota está incluida en la Agenda 21 de la Comarca de Olivenza, mientras que las otras tres poblaciones lo están en la Agenda 21 de la Comarca Sierra Suroeste.



## II. PROGRAMA “CIUDADES SALUDABLES Y SOSTENIBLES”.

- **Planificación y arranque del proceso.**

El Programa Ciudades Saludables y Sostenibles comenzó su andadura a principios de 2002, año en que la Dirección General de Consumo y Salud Comunitaria de la Consejería de Sanidad y Consumo de la Junta de Extremadura se propone crear y financiar la Red Extremeña de Ciudades Saludables y Sostenibles. A raíz de ese momento, la Mancomunidad firma en pleno su compromiso de trabajar para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos y contribuir a una mayor sostenibilidad, y acuerda su adhesión a la Carta de Aalborg.

En cada uno de los municipios o mancomunidades adheridos a la Red Extremeña de CC.SS.SS, existe un técnico que se encarga del desarrollo y aplicación del Programa,

que está coordinado por los responsables políticos municipales y por el Coordinador de la Red.

Entre los objetivos a satisfacer dentro del marco de este Programa, podemos destacar:

- Favorecer la adopción de una política pública saludable y sostenible.
- Disminuir desigualdades en salud con independencia del nivel económico, cultural o social.
- Promocionar la salud de los jóvenes.
- Envejecer de forma activa y saludable.
- Fomentar estilos de vida saludable.
- Conseguir un entorno ciudadano sano y seguro.
- Realizar educación para la salud y ambiental.
- Incrementar la participación ciudadana y la colaboración intersectorial.
- Facilitar el intercambio de experiencias y colaboración entre municipios.

- ***Diagnóstico de “Sanidad medio-ambiental”.***

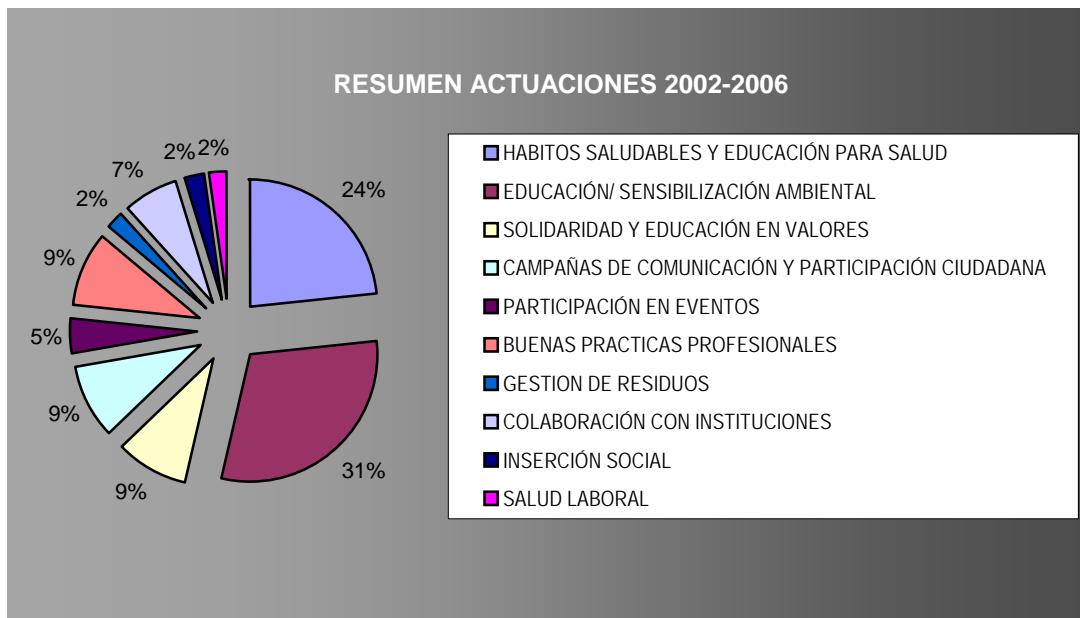
Durante ese año de 2002, se elabora el Diagnóstico de “Sanidad Medio Ambiental” con el que se pretende obtener una aproximación de la situación sanitaria, ambiental y socio- económica existente. Este documento ha sido la base para configurar el Plan de Acción para el periodo 2003-2007.

- **Plan de acción de sostenibilidad.**

En el tiempo transcurrido desde el inicio de la ejecución del Plan de Acción hasta la fecha actual, se han realizado actuaciones y proyectos de toda índole, teniendo como destinatarios a todos los sectores de población, y procurando la implicación de todos los agentes locales posibles.

En total, se han llevado a cabo 44 actuaciones y proyectos, así como otras muchas actividades puntuales de menor calado, pero que suman su “granito de arena” al proceso.

De forma esquemática, bajo estas líneas se muestra un gráfico con los diferentes ámbitos en los que se ha intervenido a lo largo de estos últimos cuatro años:



- Participación en el Programa CC.SS.SS.

**Si bien la participación es considerada un factor clave del proceso, no existe una estructura u órgano definido ni una periodicidad de trabajo preestablecida para tratar la cuestión de la participación, sino que más bien se tiene en cuenta como un enfoque general de todo el proceso, que se hace efectivo en la práctica en algunos momentos durante el desarrollo del proceso.**

- **Sistema de seguimiento.**

Hasta la fecha, todos los trabajos realizados en este sentido desde la Red Extremeña de Ciudades Saludables y Sostenibles, han estado relacionados con la adopción de un sistema de indicadores consensuado entre los municipios miembros de la Red, que de cuenta sobre el proceso que se está desarrollando, y sobre los resultados que se van logrando. Dicho sistema de indicadores ha sido definido recientemente para ser incluido en la “Guía Metodológica de la Red Extremeña de CC.SS.SS” que está siendo elaborada, para la implantación del Programa.

### III. MARCO DE LAS AGENDAS 21 COMARCALES.

El **Proyecto DITAL 21** (Diseño e Implementación Transfronteriza de la Agenda Local 21) financiado por el programa Europeo INTERREG III A España-Portugal, tiene como objetivo implantar la Agenda 21 en cuatro comarcas pacenses: Campiña Sur, Olivenza, Sierra Suroeste y Tierra de Barros, así como en la región portuguesa del Alentejo para aquellos municipios miembros de la Asociación de municipios del Distrito de Évora (AMDE).

La iniciativa concreta de poner en marcha el proceso de elaboración de las Agendas 21 Locales en las cuatro comarcas pacenses citadas tiene sus antecedentes en los Planes Estratégicos de Desarrollo en varias comarcas en la provincia.

El enfoque que la Diputación de Badajoz ha elegido para desarrollar el proceso de Agenda 21 en la provincia de Badajoz es fruto de la experiencia acumulada en los

últimos años, a través de dos vías principales: los Planes Estratégicos Comarcales y el proyecto piloto de Agenda 21 Local en los municipios de Castuera y de Los Santos de Maimona. Ambas actuaciones, aconsejaban tomar como referencia para la puesta en marcha de la Agenda 21 el nivel comarcal.

En la actualidad, las Agendas 21 Comarcales que está acometiendo el área de Desarrollo Local de la Diputación de Badajoz se financian tanto a través de fondos propios como de intervenciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales, en particular, mediante la Iniciativa INTERRG III A de cooperación transfronteriza, transnacional y transregional, en la que se encuentra DITAL 21.

- **DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DITAL 21.**

La implantación de este sistema de planificación y ordenación pretende integrar la política de medio ambiente en la toma de decisiones de los agentes locales, concretándose en un Plan de acción ambiental a medio y largo plazo, que en el caso del proyecto DITAL 21, tendrá un carácter transfronterizo e integrador del territorio.

DITAL 21 agrupa las siguientes acciones:

**Acción 1.** Intercambio de buenas prácticas y metodologías para la elaboración y puesta en práctica de estrategias de sostenibilidad.

**Acción 2.** Realización de las Agendas 21 (Diagnóstico Ambiental, Plan de Participación Ciudadana y Plan de Acción).

**Acción 3.** Actividades de formación, destinadas a técnicos municipales y provinciales, así como a agentes locales.

**Acción 4.** Actividades de divulgación de la Agenda 21 y de los sistemas de planificación y ordenación ambiental.

**Acción 5.** Actividades de sensibilización ambiental y promoción del desarrollo sostenible destinadas a ciudadanos y agentes locales para promover su participación activa en la defensa y conservación del patrimonio natural.

*TODAS ESTAS ACCIONES SE PLANTEAN DE ACUERDO A UNA SERIE DE OBJETIVOS ADOPTADOS:*

- Desarrollo de instrumentos conjuntos de ordenación del territorio transfronterizo enfocados al desarrollo sostenible, que orienten las iniciativas de desarrollo socioeconómico local.
- Fomentar la cooperación estable entre los agentes locales de la región.
- Capacitar a las autoridades, técnicos y agentes locales para desarrollar sus propias Agendas Locales 21.
- Favorecer la organización territorial transfronteriza, fomentando la participación de los agentes locales y la población en la defensa, conservación y conocimiento de su entorno.

#### **IV. PROCESO DE AGENDA 21 COMARCAL.**

- **Planificación y arranque del proceso.**

Las actividad central de esta fase, iniciada en 2004, consistió en la puesta en marcha de la oficina de las Agendas 21 Comarcales, estableciendo las bases metodológicas comunes para las cuatro procesos de Agenda 21 Comarcal, consensuadas por la Asistencia Técnica Externa contratada y por el Área de Desarrollo Local de la Diputación de Badajoz.

- **Diagnóstico y estrategia comarcal de sostenibilidad.**

Esta fase ha transcurrido durante 2005 y parte de 2006, y ha servido para obtener un diagnóstico Integrado de Sostenibilidad Comarcal, así como para definir la Estrategia de Sostenibilidad de cada Comarca sobre la base de los Planes Estratégicos

Comarcales, proponiéndose nuevas líneas estratégicas o modificaciones puntuales de las existentes en base a las conclusiones extraídas del diagnóstico.

Sus productos resultantes son los documentos:

- Diagnóstico Comarcal de Sostenibilidad.
- Estrategia Comarcal de Sostenibilidad.
- **Plan de Acción de Sostenibilidad.**

El documento Plan de Acción que se ha ratificado a principios de 2006, recoge aquellos Programas y Acciones de acuerdo a los objetivos establecidos. Dicho Plan acaba de entrar en su fase de ejecución.

2004	2005	2006
<b>-Organización Técnica</b> -Recopilación de información y organización de la Participación	<b>-Encuesta de Percepción Ciudadana</b> -Elaboración del Diagnóstico	<b>-Validación del Diagnóstico</b> -Priorización medidas del Plan de Acción

- Participación en la elaboración de las Agendas 21 Comarcales.

#### **El proceso de participación se ha canalizado a través de 2 elementos:**

A. Órganos de Participación:

##### **1. Comité Técnico de la Agenda 21.**

Es un órgano técnico-político creado con la función principal de realizar un seguimiento y orientación continua a lo largo de todo el proceso de diseño de la Agenda 21 Comarcal y asegurar un desarrollo de los trabajos adecuados a la realidad local.

##### **2. Grupo Plan 21.**

Consiste en un órgano de participación política creado con la función principal de realizar el seguimiento y validación de las diferentes actuaciones y documentos clave de la Agenda 21 Comarcal, así como de generar un espacio de consenso y cooperación interadministrativa.

##### **3. Foro 21.**

Es el órgano que propone la participación estable de la ciudadanía en la Agenda 21 comarcal a través de un representante o interlocutor socialmente consensuado de cada uno de los municipios, y la participación abierta de cualquier ciudadano interesado a través de Grupos de Trabajo de carácter temático.

#### **B. INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN:**

Los modos y mecanismos de participación propuestos son los siguientes:

- Entrevistas a líderes locales y agentes clave.
- Encuestas de percepción ciudadana.
- Grupo de discusión con jóvenes.
- Taller de Futuro.
- Taller de Mujeres.

#### **• Sistema de seguimiento.**

El proceso de evaluación y seguimiento se fundamenta en:

- Elaboración de un sistema de indicadores de sostenibilidad.
- Creación de un órgano/ comisión que desarrolle labores de seguimiento del Plan de Acción Comarcal de Sostenibilidad aprobado.

La **dinámica de trabajo** de esta Comisión se plantea con **carácter semestral**, con una reunión de seguimiento del avance en el cálculo de los indicadores, y otra **anual**.

con el informe completo del Sistema de Indicadores previamente elaborado por el propio Comité Técnico o asistencia técnica.

#### V. AGENDA 21 Y PLANES DE ACCIÓN LOCAL: CUESTIONES PARA EL DEBATE.

##### **Agenda 21 y dirección política.**

¿Realmente ha tenido un auténtico calado en la dirección política de los Ayuntamientos/ Mancomunidades de municipios y su toma de decisiones?

Si aceptamos que nuestro mundo y nuestra vida están, por regla general “politizados”, y no necesariamente en un sentido peyorativo de la expresión, no debemos pensar que los procesos de Agenda 21 son una excepción, exentos de conflictos de intereses, de puntos de vista diferentes (y contrapuestos) según signo político, de falta de transparencia, de situaciones insolidarias o simplemente de errores...Basta con un análisis no muy profundo de la realidad social vigente, para comprender la dificultad que entraña promover y dirigir programas cuyo desarrollo involucra a múltiples actores sociales, que a su vez presentan intereses muy diversos. Podríamos preguntarnos, por tanto, cómo se puede garantizar que la aplicación de la Agenda 21 influye verdaderamente sobre esa dirección política, para conseguir en la práctica y sobre el terreno, una mejora en la situación de justicia social, igualdad, equidad, etc...Obviamente, habrá quién no esté de acuerdo con estas consideraciones que arrojan algunas dudas sobre la dirección política en la Agenda 21, las cuales se puede echar por tierra simplemente citando algún caso de entidad local con la suficiente valentía para reconocer y difundir que su proceso emprendido a favor de la sostenibilidad, por una u otra razón, no ha sido exitoso en alguno de sus criterios o planteamientos, pero también es obvio que no abundan los ejemplos de esta índole.

##### **Agenda 21 y planificación a largo plazo.**

En cualquier caso, y suponiendo que la Agenda 21 pudiera tener verdaderamente la influencia sobre la planificación municipal que esgrime como condición necesaria para su desarrollo, siempre topamos con una gran dificultad a la hora de hacer compatible en la gestión municipal la visión a largo plazo que supone un proceso de Agenda 21 con la visión... ¿a 4 años vista? que predomina en la vida política, y que tiene un efecto rémora en cualquier iniciativa que pueda suponer un cambio de planteamiento, de planificación, de costumbres que han degenerado en “normas”, o cierta impopularidad..., de manera que el pragmatismo del “día a día” es un duro rival para algunos ideales o principios de los que se propugnan desde la Agenda 21.

##### **Agenda 21 y financiación.**

¿Y cuáles son los factores que originan esa dificultad? Uno bastante frecuente es la falta de medios en los pequeños municipios, o quizás habría que decir, la enorme carga que supone para éstos la cada vez más amplia (y costosa) gama de competencias que se ven obligados a asumir, de manera que los Ayuntamientos tienen una larga lista de “gastos de supervivencia” a los que destinar sus recursos económicos antes que a implantar un proceso de Agenda 21.

Esto puede hacer que se piense (a menudo no por parte de los propios municipios) en la conveniencia de impulsar procesos de Agenda 21 a nivel supramunicipal (por ejemplo, comarcal), pero de nuevo topamos con un nuevo obstáculo, como es el hecho de que realmente exista un sentimiento arraigado, auténtico, de identidad comarcal entre los municipios. No es infrecuente encontrar opiniones que consideran que un proceso de este tipo va a suponer un efecto negativo al tener que “repartirse” recursos fuera de su municipio, o al no poder ser “beneficiario del reparto” en el caso contrario, ya que la escasez de recursos económicos hace más difícil el poder mantener una postura de solidaridad y equidad como proclama la Agenda 21.

### **Agenda 21 y subvenciones.**

La siguiente afirmación aparece recogida literalmente en un documento publicado por el Área de Desarrollo Local de la Diputación de Badajoz:

*“La Ag21 situará a aquellos territorios en los que se implante en una situación muy favorable para ser **receptores de Fondos Estructurales** en el próximo periodo de programación, en el que las inversiones vendrán determinadas por criterios de sostenibilidad”.*

Esta afirmación aparentemente neutra, puede inducir a confusión:

Las subvenciones para implantación y desarrollo de Agenda 21, ¿son un medio para alcanzar un fin (sostenibilidad)? ...o por el contrario, ¿es la agenda 21 un medio para alcanzar otro fin bien distinto (subvenciones)?

En este sentido, sería muy interesante poder determinar cuantos de los pequeños municipios (principalmente del ámbito rural) que actualmente cuentan con una Agenda 21 financiada de forma externa, continuarán con dicho proceso si dicha financiación dejase de existir y se requiriera por completo financiación propia para llevarse a cabo.

### **Agenda 21 y participación ciudadana.**

No se puede negar que la problemática en referencia al desarrollo sostenible de la actualidad es de sobra percibido por un amplio sector de la población, pero igualmente no se puede negar que aún es notable el desconocimiento que existe alrededor del concepto de Agenda 21 que pretende darle la vuelta a la situación y garantizar un modelo de desarrollo sostenible.

...Y si estamos dispuestos a reconocer que aún es grande el desconocimiento y la visión distorsionada que se cierne sobre la Agenda 21, ¿cómo podemos asegurar que el proceso tiene capacidad para promover y acoger la aportación que emana (o podría emanar) de la ciudadanía como se anuncia desde la Agenda 21? Es más, la participación en sentido estricto (y no meramente la expresión de una queja u opinión) que es considerada otro pilar de la Agenda 21, ¿es realmente una demanda ciudadana?... ¿corre el riesgo de que se convierta en un instrumento político para “vender” buenas intenciones? Se supone que los responsables políticos “ya” son los representantes de la voluntad ciudadana. En cualquier caso, ¿existe tradición o cultura participativa en nuestros pueblos? Eso es lo deseable, pero si no existe, ¿se puede lograr “de la noche a la mañana” gracias a que se ha implantado un proceso de Agenda 21?

La realidad demuestra que la mayor parte de la población no está capacitada para aportar soluciones a los problemas que le afectan. Es cierto que pueden expresar como le afectan los diferentes problemas, pero esto no garantiza que estén en condiciones de aportar esas soluciones, sobretodo si no son conscientes del origen de esos problemas, o de los problemas que pueden originarse al tomarse determinadas decisiones desde la gestión política de sus municipios.

### **Agenda 21 y poder de transformación.**

Verdaderamente, ¿tiene la agenda 21 capacidad para generar por sí misma un efecto transformador de la realidad municipal y su modelo de desarrollo?...son muchos los casos en los que la Agenda 21 se ve reducida a un proceso de ejecución de una serie de acciones educativas, formativas o informativas, generalmente relacionadas con el medio ambiente, pero que no consiguen atajar las verdaderas causas que lastran el desarrollo sostenible y dar un giro a la situación.

### **Agenda 21 y planes de acción.**

Los planes de acción recogen todas aquellas medidas a emprender para intentar hacer que ese poder de transformación pase desde el papel a la práctica y se haga palpable, por lo que se convierten en un elemento básico del Proceso, pero... ¿se parte desde unos cimientos adecuados? ¿Quién realiza el diagnóstico en el que se basa todo plan de acción? ¿Son los propios técnicos responsables de su realización los mismos que lo validan y pueden garantizar su idoneidad para fundamentar el plan de acción? Por poner sólo algunos ejemplos, en los sistemas de calidad, de gestión ambiental, etc., se recurre a agentes externos para la certificación de dichos sistemas o parte de los mismos... ¿Se recurre en el caso de las Agenda 21 a alguna entidad externa o ajena a la propia entidad impulsora del proceso de Ag 21?

¿Abundan los ejemplos en los que se reconozca abiertamente que el diagnóstico resultante no es válido para los objetivos planteados a pesar de contener amplia y extensa información descriptiva, prolíficas enumeraciones, etc...?

Resulta evidente que no todos los municipios parten de unas bases adecuadas.

### **Agenda 21 y sistema de indicadores.**

Que el uso de sistemas de indicadores está ampliamente extendido y asumido en las Agendas 21 es algo evidente. Sin embargo, es difícil alcanzar un sistema de indicadores que resulte efectivo para realizar el seguimiento y la evaluación del proceso, y más aún, de su contribución a la sostenibilidad. Es más, como consecuencia de todo lo anteriormente descrito, resulta más difícil aún adoptar unos indicadores adecuados si, de antemano, hay serias dudas sobre los logros de los que el proceso es capaz.

### **Conclusiones.**

Todos los interrogantes mencionados en estas páginas deberían ser considerados a la hora de valorar el éxito de una Agenda 21. Sus logros deben ser analizados con flexibilidad y cautela, porque “no todo vale”, y al pasar del papel a la práctica, no siempre resultan demostrables (o incluso alcanzables) los avances y logros que desde la Agenda 21 se proclaman.

En mi modesta opinión es hora de revisar con honestidad el camino andado, aprender de los errores y de las dificultades experimentadas, y finalmente utilizar todo lo aprendido para implementar procesos de gestión asimilables por parte de los pequeños municipios, con objetivos alcanzables. Ello supondría una mejora que redundaría en una definición de Agenda 21 más ajustada a la realidad social que pretende cambiar.

**José Antonio Ruiz Soriano.  
Mancomunidad de Servicios Sociales “Emiliano Álvarez  
Carballo”.**

**[mancomunidadsostenible@yahoo.es](mailto:mancomunidadsostenible@yahoo.es)**