

**GESTIÓN PÚBLICA Y REDES DE
POLÍTICAS PÚBLICAS:
LA GOBERNACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE
EN CATALUÑA**

Francesc Morata
Universitat Autònoma de Barcelona

Kenneth Hanf
Universitat Pompeu Fabra

WP núm. 182
Institut de Ciències Polítiques i Socials

Barcelona, 2000

El Institut de Ciències Polítiques i Socials fue creado en 1988 como consorcio entre la Universitat Autònoma de Barcelona y la Diputació de Barcelona. El Institut está adscrito a la Universitat Autònoma de Barcelona.

“Working Papers” publica trabajos en elaboración, con el objetivo de facilitar su discusión científica. La inclusión de los mismos en esta serie no limita su ulterior publicación por el autor, que mantiene la integridad de sus derechos. Este trabajo no puede ser reproducido sin el permiso del autor.



© Francesc Morata; Kenneth Hanf

Diseño: Toni Viaplana

Imprenta: A.bis

c/ Leiva, 3, baixos. 08014 Barcelona

ISSN: 1133-8962

DL: B-52.362-2000

EL MARCO TEÓRICO

1. Introducción

La gobernación a través de redes de políticas públicas se ha convertido en los últimos años en uno de los principales centros de interés de la ciencia política y, en particular, de la gestión pública. En cuanto a la política ambiental, el Quinto Programa Medioambiental de la Unión Europea (Comisión, 1997) destaca la importancia de la cooperación y del reparto de responsabilidades entre el sector público y el privado para facilitar la consecución de los objetivos planteados. En este sentido, concuerda plenamente con el Plan de Acción aprobado en la Cumbre de Río en lo relativo al objetivo “de fortalecer el papel de los grupos más relevantes en el proceso de decisión a través del cual las comunidades planifican y actúan en relación con el objetivo del desarrollo sostenible”. El Plan de Acción parte de la premisa según la cual el desarrollo sostenible requiere nuevas formas de aprendizaje social con el objetivo de conseguir la implicación de los principales actores colectivos en la resolución de los conflictos potenciales derivados del binomio medio ambiente–desarrollo económico mediante mecanismos que hagan posible el acuerdo y la cooperación. El Plan otorga un papel central a las autoridades locales y territoriales en general como instituciones susceptibles de fomentar la participación de los diferentes sectores sociales en la definición de objetivos sostenibles.

Las autoridades territoriales juegan un papel crucial en la educación, la movilización y la respuesta a las demandas de los ciudadanos. Corresponde, por tanto, a dichas administraciones la tarea de iniciar y coordinar el diálogo entre los ciudadanos, las organizaciones locales y las empresas para determinar la forma y los contenidos de un desarrollo territorial respetuoso con el medio ambiente bajo la forma de Agendas 21. Asimismo, como veremos en la segunda parte de este trabajo, este esfuerzo innovador plantea problemas importantes desde el punto de vista de la capacidad organizativa y de gestión y, en general, de la adaptación efectiva del vigente modelo de administración pública.

2. Gestión pública y gobernación

A lo largo de los últimos años se ha ido imponiendo en Europa un cambio de orientación del modelo de gestión pública en función de los criterios desarrollados por el “new public management” (NPM). Este concepto se inserta en un contexto caracterizado por nuevas y crecientes demandas de servicios públicos y por las importantes restricciones presupuestarias derivadas del ajuste del modelo del Estado del Bienestar, del proceso de convergencia hacia la Unión Económica y Monetaria y, actualmente, de cumplimiento del Pacto de Estabilidad establecido en el tratado de la Unión Europea. La alternativa que se propone consiste en reducir la prestación de servicios y/o incrementar la fiscalidad para producir servicios públicos a un menor coste, incrementar la eficacia y la eficiencia de la gestión pública y, en general, hacer más rentable la actuación de la Administración. Este esfuerzo tiende a incorporar criterios empresariales en la gestión pública en virtud de los cuales los ciudadanos devienen “clientes” (OCDE, 1995; Löffler, 1996). También se traduce en procesos de privatización, desregulación, reorganización de las relaciones jerárquicas tradicionales y descentralización.

En la fase actual del proceso de transformación de las funciones públicas del Estado en la que el gobierno, a cualquier nivel, no es el único actor dominante, el único capaz de imponer su voluntad, la gobernación pública se define como el esfuerzo por ejercer una influencia significativa en los procesos sociales a partir de un sistema de redes integrado por una multiplicidad de actores dotados de gran variedad de recursos (legales, técnicos, cognitivos, financieros, etc.). La diferenciación y la complejidad crecientes de las sociedades modernas se manifiestan de múltiples formas con consecuencias políticas directas para las autoridades públicas (Burns y Andersen, 1998). Las instituciones políticas experimentan cada vez más dificultades para gestionar eficazmente esta complejidad. Aunque tienen atribuidas las responsabilidades decisorias más importantes, su influencia y capacidad real de dirección experimentan un deterioro considerable a causa de la falta de recursos y competencias técnicas, pero también del aumento exponencial de los problemas que se acumulan en la agenda gubernamental y de cuya solución depende la calidad de vida de los ciudadanos (alimentos, medicamentos, medio ambiente, etc.). Cada problema moviliza sectores y grupos de la sociedad portadores de intereses y demandas contradictorios. Además, la interdependencia vertical y horizontal entre los diferentes niveles de gobierno exigen crecientes esfuerzos para alcanzar el consenso y tienden a dificultar las decisiones y su puesta en práctica efectiva, como ocurre en los Estados miembros de la UE.

Estos cambios se traducen en la reestructuración de las funciones tradicionales del Estado. La asignación imperativa, la dirección jerárquica y el control de los procesos políticos están siendo sustituidos por nuevas formas de regulación basadas en la negociación y la coordinación e, incluso, la persuasión mediante las cuales los responsables públicos tratan de movilizar recursos políticos dispersos entre actores públicos y privados (Börzel, 1998; Kenis y Schneider, 1991). Así, la frontera entre lo público y lo privado tiende a difuminarse cada vez más, dando lugar a múltiples arenas de negociación y de intercambio en las que, para conseguir los objetivos que se proponen, las autoridades públicas asumen a menudo el papel de empresarios políticos (Kohler-Koch, 1996). El Estado tiende a segmentarse en comunidades o redes de intereses estructurados en torno de las diferentes políticas como un resultado de las transformaciones que se producen en la sociedad: la interdependencia y la globalización, los cambios tecnológicos y el impacto del proceso de integración europea. La “gobernación” se convierte así en una nueva forma de estrategia política destinada a garantizar la “gobernabilidad” de las sociedades y a mantener la legitimidad de las instituciones a cambio de la cesión de capacidad de decisión política a los actores sociales (Morata, 1999). En el sistema parlamentario tradicional, basado en la representación democrática general, se superpone un sistema de auto-representación de intereses sectoriales a través de redes de subgobiernos especializados en la regulación de políticas complejas como las telecomunicaciones, la biotecnología o los residuos, etc. (Burns y Andersen, 1998).

Teniendo en cuenta este marco general, el concepto de gestión pública no puede limitarse solamente a los aspectos organizativos y de gestión, sino que debe incorporar igualmente la dimensión externa, es decir, la de las relaciones con el contexto económico y socio-político. Sólo así será posible evaluar los condicionamientos y las oportunidades para la acción pública (Bruijn et al., 1998). Esto nos lleva a desplazar, tanto teórica como prácticamente, el centro de atención hacia el análisis de las cuestiones relativas a la gestión de las redes de relaciones mediante las cuales la Administración pública

trata de orientar las políticas públicas hacia los objetivos que persigue (O'Toole, 1997; Cowie, O'Toole, 1998).

Siguiendo las críticas dirigidas al excesivo énfasis puesto en los aspectos de *management* del enfoque del NPM, nuestra tesis plantea que la gobernación pública (*public governance*) implica algo más que una gestión eficaz y eficiente, de tipo empresarial o tecnocrático, alejada de los ciudadanos. Como ha indicado Kickert (1997: 124), “en la gobernación pública, la interacción entre los agentes públicos y sociales juega un papel crucial ya que, de hecho, se trata de una actividad compleja basada principalmente en la gestión de un sistema de redes entre actores públicos y privados”; la “gobernación” implica directamente la gestión de las interacciones y las interdependencias del gobierno y la administración con el ambiente socio-político. En otras palabras, el problema no es sólo una cuestión de organización y de gestión interna, sino también de actuación externa y, por tanto, de participación en las decisiones (Irnes et al., 1994).

Las autoridades públicas tienden a intervenir cada vez más en contextos en el que los intereses generales se encuentran fragmentados entre actores públicos y privados interdependientes que actúan a través de sistemas complejos de interacción y comunicación. En estas situaciones, los gestores públicos asumen la “codirección del cambio social definiendo sus dependencias mutuas” (Glasbergen, 1995: 11). Desde esta perspectiva, la gestión pública medioambiental puede ser considerada como la movilización de los intereses sociales capaces de contribuir a la solución de los problemas planteados. Los gestores públicos tratan de orientar el proceso político mediante la formulación conjunta de una perspectiva de actuación igualmente conjunta (por ejemplo, el Programa de Acción Agenda 21) y de una estructura organizativa para la realización de tal objetivo (Lafferty, Meaddowcroft, 1996). La gestión del medio ambiente constituye, entonces, un proceso de consultas y negociaciones entre actores públicos y privados que representan intereses y posiciones diferentes (Coenen et al., 1998). Así, la gestión pública a través de redes sociales implica esencialmente (Williams, Matheny, 1995):

1. la creación de una estructura organizativa nueva tendente a facilitar los procesos de interacción y comunicación, y,
2. la supervisión metodológica de tales procesos para extraer las enseñanzas oportunas.

De hecho, las administraciones públicas dedican gran parte de sus energías a organizar y gestionar sus relaciones con los otros actores públicos y privados con el objeto de definir los problemas y llegar, en la medida de lo posible, a acuerdos satisfactorios para todos. Desde esta perspectiva, teniendo en cuenta que el rendimiento de un sector determinado depende cada vez más del modelo organizativo interno y del tipo de red de relaciones con los actores externos, el desarrollo de las capacidades organizativas y de gestión de estos procesos deviene un factor clave a la hora de conseguir una gestión pública eficiente. Los estudios empíricos demuestran que la actividad de red representa un aspecto fundamental del proceso de implementación de las políticas públicas (Agranoff, 1999; Börzel, 1998). La interdependencia ha modificado drásticamente el marco de actuación de los administradores públicos, los cuales no sólo deben gestionar las funciones de sus servicios respectivos, sino que también deben construir enlaces externos eficientes (Kettl, 1996). El cambio del modelo de gobernación tiene efectos importantes, tanto en relación a los mecanismos institucionales mediante los cuales se implementan las políticas como a la capacidad y la formación de los funcionarios públicos implicados en las diferentes

actividades de red. Este cambio comporta, en particular, la creación de equipos eficientes y la gestión de los conflictos mediante la negociación y la mediación (Wiedner, 1998).

La propuesta se complementa con la introducción de nuevos instrumentos de corte económico, comunicativo, participativo, etc., es decir, alejados del concepto tradicional de regulación directa; por ejemplo, comprometiéndolo a las empresas en la gestión del medio ambiente como si se tratara de un factor más de producción. En otras palabras, se trata de movilizar fuerzas económicas y sociales que promuevan actitudes responsables con el medio ambiente como base de una estrategia preventiva. Ello representa un elemento fundamental de las estrategias de desarrollo sostenible seguidas en los diferentes Estados miembros de la UE (Lafferty, Eckenberg, 1997). De esta forma, la calidad ambiental, considerada como el componente esencial del desarrollo sostenible, resulta de la interacción público-privada, lo que requiere a su vez la introducción de nuevas formas de cooperación, es decir, de estructuras multi-organizativas a través de las cuales la política se define, se lleva a cabo y es objeto de evaluación y seguimiento.

Las administraciones públicas tratan de modificar sus relaciones (tradicionalmente regulativas) con el sector privado. Esto comporta el establecimiento de nuevas formas de colaboración y de decisión conjunta para traducir los objetivos públicos generales en objetivos mucho más concretos (sectoriales) y en medidas específicas. Al mismo tiempo, esta actitud genera cambios en los procesos de autorización y de aplicación de las normas con la finalidad de otorgar un margen superior de maniobra a las empresas y a los otros sectores implicados. Esta tendencia es observable en países como Holanda, Alemania y el Reino Unido, pero también, desde hace algún tiempo, entre nosotros a través de los acuerdos estipulados entre las diferentes administraciones y agencias especializadas con el sector privado.

Dicha estrategia está comportando en algunos casos la introducción de cambios en la gestión y la organización de los organismos públicos implicados, en las relaciones entre los diferentes niveles de administración y en el desarrollo de nuevas estructuras de decisión público-privada. Igualmente, se incentiva el desarrollo de mecanismos de resolución de conflictos relativos a los derechos de uso del medio ambiente, como lo demuestran las técnicas alternativas de resolución de conflictos ambientales (RDA) diseñadas durante los últimos años en los Estados Unidos y en algunos países europeos (Glasbergen, 1998; Weidner, 1998). En este sentido, la mediación ambiental trata de estructurar las relaciones entre empresas, administraciones y los otros actores sociales con el objetivo de integrar los diferentes intereses y valores en los objetivos de desarrollo económico y territorial. La filosofía que impregna las Agendas 21 impulsadas por la Generalitat y la Diputación de Barcelona es un buen ejemplo de ello.

3. Objetivos y metodología

El principal objetivo del trabajo que presentamos ha consistido en detectar los cambios organizativos e interorganizativos que, en el ámbito de la Administración pública y, en particular, a nivel local y autonómico, se derivan de la puesta en marcha de las diferentes políticas ambientales basadas en el principio de la sostenibilidad para contrastar a la hipótesis según la cual la aplicación efectiva del mencionado principio requiere, en el plano externo, la capacidad de construir redes de intereses en torno a

los objetivos ligados al desarrollo sostenible y, en el interno, la gestión integrada de las políticas que inciden en el medio ambiente.

El proyecto pretendía evaluar en qué medida las nuevas tendencias de la gobernación pública a través de redes han penetrado en la administración pública catalana en lo que se refiere a la gestión de la política medioambiental. Dado que se trata de una política transversal, y también más permeable a los cambios resultantes de la experiencia de los Estados miembros de la UE, la protección del medio ambiente se presta más a una evaluación del grado de innovación y adaptación alcanzado en el proceso político-administrativo.

El análisis se ha llevado a cabo a partir de los resultados de un cuestionario dirigido a una muestra de 25 actores públicos y 25 privados repartidos en 8 categorías:

1. Administración autonómica (10): responsables de las diversas Direcciones Generales del Departamento de Medio Ambiente (DEMA), de las Juntas de Residuos y de Saneamiento, y del Centre de Iniciatives per una Producció més Neta.
2. Administraciones supralocales (4): Diputación de Barcelona, Entidad Municipal Metropolitana del Medio Ambiente, Consejos Comarcales del Baix Llobregat y del Vallès Occidental.
3. Municipios de tamaño medio y grande del área metropolitana y la provincia de Barcelona (9) implicados en procesos de Agenda 21 local (Cornellà, Prat de Llobregat, St. Feliu de Llobregat, Manresa, Terrassa, Vilanova i La Geltrú, Cerdanyola del Vallès, Sta. Coloma de Gramenet y Barberà del Vallès).
4. Organizaciones municipales representativas (2): Federación de Municipios y Asociación de Municipios.
5. Organizaciones ecologistas y de consumidores y usuarios (6).
6. Sindicatos (4).
7. Cámaras de Comercio (4) y organizaciones empresariales de ámbito general y sectorial más representativas (6).
8. Universidades y centros de investigación (5).

Los actores privados han sido seleccionados en función de su condición, real o potencial, de interlocutores de las administraciones públicas en el proceso de formulación y de implementación de la política ambiental en el ámbito local y autonómico. Por tanto, es importante destacar de antemano la relevancia cualitativa de los actores seleccionados.

De acuerdo con los objetivos de la investigación, el cuestionario se ha estructurado en seis grandes bloques temáticos que comprenden los diferentes aspectos del proyecto:

El primero se refiere a la percepción, en general, de la importancia relativa de los diferentes niveles de gobierno en Cataluña y, en particular, a la relevancia de las diferentes administraciones en la política ambiental. De esta manera, hemos podido establecer correlaciones entre el peso general de cada institución y la centralidad de la política ambiental del Departamento de Medio Ambiente (DEMA) en relación con las otras administraciones y los diferentes sectores implicados.

En segundo lugar, como criterio de rendimiento institucional, nuestros interlocutores han valorado las tres actuaciones más positivas y las tres más negativas del Gobierno de la Generalitat, referidas a la política ambiental.

El tercer apartado se ocupa de la participación en el proceso de elaboración y de puesta en práctica de la política. El objetivo ha sido el de medir la calidad de la participación, las ventajas y los inconvenientes y las principales motivaciones para participar, así como los mecanismos o procedimientos más valorados.

El cuarto apartado trata de caracterizar las condiciones de elaboración de la política ambiental de la Generalitat a través de un conjunto de indicadores (tipo de participación, tipo de relaciones, tendencias dominantes, clima relacional, etc.).

El quinto se centra en los aspectos intraorganizativos de la administración ambiental de la Generalitat y de las otras administraciones implicadas (coordinación, innovación en la gestión, principales déficit). Al mismo tiempo, en lo que respecta a la caracterización de los mecanismos de elaboración de la política, las administraciones locales y a los actores privados han valorado su participación en la definición de la política medioambiental del Gobierno de la Generalitat y las dificultades con las que se han encontrado a la hora de participar.

El sexto y último apartado incluye los aspectos intra e interorganizativos, es decir, las relaciones entre la administración ambiental y los actores externos para comprobar si las nuevas formulaciones de la política (Agenda 21, sostenibilidad, etc.) se han traducido en cambios en el modelo de relación con el segundo tipo de actores. En particular, el proyecto ha puesto el acento en las formas de participación y en la coordinación con otros actores públicos.

El presente estudio ha sido posible gracias a una ayuda a la investigación concedida por l'Escola d'Administració Pública de la Generalitat de Catalunya en el ámbito de la convocatoria correspondiente a 1999. Igualmente, queremos expresar nuestro agradecimiento a los estudiantes de doctorado de la UAB Beatriz Parrilla y Ricardo Pereira por su valiosa colaboración en el trabajo de campo.

RESULTADOS DEL ESTUDIO

1. Relevancia institucional de la política ambiental en Cataluña

La primera pregunta se refería a la importancia relativa de los diferentes niveles de gobierno en general y en relación con la política medioambiental (PMA) en Cataluña. Como refleja el Cuadro 1, el conjunto de los actores entrevistados atribuyen la mayor importancia institucional a la Generalitat (83,7%), seguida del Estado (70,2%) y la Unión Europea (54%). Encontramos algunas matizaciones al comparar las opiniones de los dos conjuntos de actores públicos y privados. Los primeros tienden a dar más importancia a la Generalitat (100%), a los municipios (72,2%) y a la Unión Europea (61,1%),

mientras que los segundos tienden a otorgar un poco más de importancia relativa al Estado y al nivel local.

En cuanto a la influencia de cada nivel de gobierno en la PMA, la Generalitat se destaca claramente por encima de las otras administraciones. El peso de la Generalitat es “muy importante” para un 54,1% y “bastante importante” para el 24,3%. Ninguna otra institución alcanza un grado de centralidad comparable. Significativamente, la UE supera al Estado en importancia absoluta (29,7% y 21,6%, respectivamente) mientras que los municipios son bastante importantes para un 37,8% de las personas entrevistadas. Es de destacar, igualmente, la menor importancia atribuida a las Diputaciones y, especialmente, a las comarcas. La comparación entre las opiniones expresadas por el grupo de actores institucionales y el resto no presenta variaciones significativas y la exclusión de la muestra del gobierno catalán tampoco altera substancialmente la tendencia general. En suma, el papel de las instituciones autonómicas en Cataluña es central, tanto en términos generales como en relación con la política que nos ocupa.

Preguntados en relación con la conveniencia o no de reforzar el papel de los diferentes niveles de gobierno en la PMA, la gran mayoría de nuestros interlocutores se muestran favorables a incrementar la influencia de la Generalitat (70%), pero también, y con más fuerza, de los entes locales (77,1%), como se refleja en el Cuadro 2.

En cambio, son más los partidarios de mantener o disminuir el papel del Estado y de mantener o incrementar ligeramente el de la UE. Las opiniones de los actores no institucionales expresan las mismas tendencias con ligeras matizaciones, a veces significativas, sobretodo a favor de un aumento del papel de los entes locales y de la UE (especialmente los grupos ecologistas). En cualquier caso, parece que la aplicación territorial del principio de subsidiariedad a la PMA debería favorecer, por orden, el nivel local y supralocal, el regional y el comunitario.

Para acabar de perfilar la importancia de las diferentes administraciones ambientales en Cataluña, hemos introducido un criterio adicional consistente en la evaluación del nivel de gobierno en el que la defensa de los intereses de las respectivas organizaciones no gubernamentales resulta “más fácil” (cuadro 3). La facilidad se entiende como la posibilidad de hacer valer los propios intereses en función de los objetivos perseguidos. De nuevo, los niveles autonómico (42,2%) y local (36,5%) se distancian claramente del resto. En tercer lugar, está la UE (14,3%). El Estado y las comarcas son prácticamente irrelevantes desde este punto de vista.

2. El rendimiento de la política ambiental

Las opiniones dominantes entre los representantes de los diversos sectores de la sociedad permiten una evaluación global del rendimiento de la administración medioambiental. Asimismo, es posible proceder a una evaluación más ajustada del rendimiento político a partir de las actuaciones concretas llevadas a cabo desde la creación del DEMA. Por ello, hemos solicitado a los grupos seleccionados su opinión en relación con las tres actuaciones más positivas y las tres más negativas de la administración catalana. A pesar de la variedad de las respuestas, es posible dibujar un cuadro bastante preciso del grado de satisfacción de los distintos sectores en relación con la PMA catalana (Cuadro 4).

Como puede comprobarse, son tres los temas que suscitan el máximo grado de adhesión o de apoyo por parte de los sectores externos a la Generalitat: la política de saneamiento (construcción de depuradoras), la normativa sobre Residuos, sobre todo los residuos tóxicos y peligrosos, y la ley que regula los espacios de interés natural (PEINs). Estos tres temas parecen haber satisfecho las expectativas de la gran mayoría de organizaciones y de grupos sociales representados en la muestra.

Aunque el apoyo no sea tan unánime, otros cinco temas encuentran un grado significativo de aprobación: la política de gestión de residuos, el tratamiento de purines y tres cuestiones más de corte institucional o instrumental: la misma creación del DEMA y de la empresa pública Centre de Iniciatives per una Producció + Neta, y la reciente constitución de la Agencia Catalana del Agua.

En último lugar, se mencionan un conjunto de temas de carácter general o más puntual como, por ejemplo, la legislación ambiental, la también reciente constitución de las Juntas Medioambientales, la incineradora de Constantí, etc.

En lo que respecta a las actuaciones más negativas, hay que diferenciar dos temas que dependen directamente del DEMA como son la implementación concreta de la política de residuos y del PEIN, de otros dos que, a pesar de su impacto ambiental, escapan a las competencias del Departamento: la política territorial de la Generalitat y, en relación con ésta, la política de infraestructuras. Estos dos temas se repiten con insistencia en la mayor parte de los cuestionarios.

Entre las actuaciones negativas, encontramos dos temas específicos: la ley de IIAA (con implicaciones muy importantes para la gestión pública ambiental, tanto a nivel autonómico como local) y la gestión del litoral, englobable dentro de la política territorial, aunque el DEMA tiene una intervención más destacada mediante la política de saneamiento. Las otras dos críticas se refieren, la primera, a un problema general de la política ambiental en la UE: la escasa transversalidad o el débil grado de integración del medio ambiente en las otras políticas públicas; y, la segunda, a la escasa coordinación con los gobiernos locales. En el primer caso, las quejas provienen sobre todo de los grupos ecologistas y, en menor medida de los sindicatos y las universidades; en el segundo, de forma casi unánime, de los entes locales, lo que parece indicar un clima poco propicio a la cooperación institucional y, por tanto, a la consolidación de estructuras conjuntas de impulso y de gestión de la PMA.

3. El estilo político

Para caracterizar el proceso de elaboración de la PMA de la Generalitat, aplicamos un conjunto de criterios basados en las siguientes contraposiciones que ayudan a definir las variadas dimensiones de un determinado estilo político: innovadora-conservadora, conflictiva-consensual, liberal-intervencionista, transparente-basada en contactos personales. Los resultados se muestran en el Cuadro 5.

De acuerdo con estos criterios, la autopercepción del DEMA refleja una política decididamente innovadora, consensual e intervencionista, y tendencialmente transparente. En cambio, para los representantes de los entes locales y supralocales encuestados, la política de la Generalitat es más bien conservadora, conflictiva, intervencionista y escasamente transparente. Teniendo en cuenta que esta

dicotomía podría interpretarse en términos partidistas o de rivalidad institucional, para deshacer el empate, es mejor recurrir a las percepciones de los demás actores. Para este conjunto, la PMA es más bien conservadora (62,2%), tanto conflictiva como consensual, intervencionista (66,7%) y basada esencialmente en los contactos personales (83,3%). Dentro de este grupo heterogéneo, cabe mencionar algunas actitudes especialmente significativas. Por ejemplo, los ecologistas tienden a caracterizar la PMA autonómica sólo como conservadora, conflictiva y poco transparente mientras que ven un cierto equilibrio entre liberalismo e intervencionismo. Por otro lado, los actores económicos coinciden en el carácter tendencialmente poco transparente e intervencionista, pero consensual e innovador de la PMA catalana.

La estrategia seguida por la Generalitat de cara a la protección del medio ambiente es considerada como adecuada o muy adecuada sólo por el 42% de los actores no gubernamentales (excluyendo, pues, a la propia Generalitat y los entes locales y supralocales). El máximo grado de desaprobación corresponde a los grupos ecologistas (83,3%), mientras que las universidades y los sectores empresariales la consideran bastante adecuada. La desaprobación es igualmente manifiesta entre los entes locales y supralocales (75%).

Desde un punto de vista general, la mayoría de la muestra reconoce que el desarrollo de la PMA ha alterado en sentido positivo las relaciones tradicionales entre el sector público y el privado en Cataluña (Cuadro 6) y que este desarrollo ha influido igualmente de manera positiva en la política de desarrollo económico de la Comunidad (Cuadro 7).

4. La participación en la política

En primer lugar, casi el 70% de los actores (excluida la Generalitat) declaran que participan regularmente en la PMA autonómica, mientras que sólo un 18,5% lo hace ocasionalmente y el resto nunca o casi nunca (Cuadro 8). A la hora de participar, los principales problemas con los que se enfrentan dichos actores son, por orden de importancia, la falta de información (35,7%), la falta de estímulos, la complejidad administrativa y la falta de interlocutores válidos (32,1%), la falta de coordinación (14,3%) y la falta de correspondencia de los programas con las necesidades reales (10,7%) (Cuadro 9). Los entes locales mencionan sobre todo la falta de estímulos y de interlocutores. Para los grupos ecologistas, los centros de investigación y las universidades, los principales problemas se derivan sobre todo de la falta de información, de estímulos y de interlocutores, mientras que los empresarios se refieren principalmente, y por este orden, a la complejidad administrativa y a la falta de interlocutores.

Vistas las opiniones de las organizaciones no gubernamentales relativas a los factores que dificultan su participación, interesa saber cuáles son los principales problemas con los que se enfrentan las organizaciones públicas a la hora de promover esta participación (Cuadro 10). Como se puede apreciar, las percepciones del DEMA y de los entes locales y supralocales consultados no son siempre coincidentes. A nivel local, los principales problemas están relacionados con tres cuestiones probablemente interrelacionadas: la dificultad de encontrar interlocutores válidos, el grado de organización insuficiente de los diferentes grupos y la falta de interés en participar. Las opiniones del DEMA apuntan más bien hacia la falta de organización y a los puntos de vista demasiado opuestos como principales obstáculos. Significativamente, ninguno de los dos niveles de administración atribuye mucha

importancia a su propio grado de preparación o a la falta de medios técnicos necesarios para gestionar la participación. Sobre estos temas volveremos más adelante al analizar las adaptaciones administrativas internas y externas para hacer frente a los nuevos retos de la gestión ambiental.

En cuanto a la formulación de las iniciativas relativas a la PMA, las opiniones difieren según el tipo de actor (Cuadro 11). Así, las administraciones públicas catalanas consideran mayoritariamente (66,6%) que el sector público, y no el privado, actúa como impulsor de la PMA en Cataluña. En cambio el conjunto de los otros actores opina lo contrario (57,9%). Sin embargo, dicha percepción debe matizarse en función de cada grupo. Mientras los empresarios y las universidades coinciden básicamente con las administraciones, los grupos ecologistas y los sindicatos expresan una opinión contraria. Según los dos últimos, la PMA está muy ligada a las iniciativas del sector empresarial y muy poco a los diferentes ámbitos sociales. Los empresarios también opinan que la PMA está más bien abierta a las iniciativas del sector empresarial y de los grupos sociales.

El posicionamiento de los actores encuestados respecto a un conjunto de objetivos posibles de la PMA ofrece una imagen muy nítida de cuáles serían las grandes prioridades de la política en el momento actual (Cuadro 12).

Todos los grupos sin excepción coinciden en la necesidad de garantizar un crecimiento económico respetuoso del medio ambiente según el principio de sostenibilidad, aunque sobre la base de una concertación o cooperación con las empresas y los grupos ecologistas. Asimismo, la mayoría de los representantes empresariales se muestran contrarios a una cooperación estrecha entre las administraciones y los grupos ecologistas. Tampoco confían en una política regulativa más estricta, ni en la puesta en práctica de controles más severos.

El Cuadro 13 refleja la importancia (suma de “mucho” y “bastante”) de los contactos con un conjunto de organizaciones relevantes a priori de cara a la formulación y la implementación de la PMA. El conjunto de las encuestas valora especialmente los contactos con la Generalitat, las Juntas dependientes de ésta, los entes metropolitanos, los entes locales y las asociaciones empresariales. Como se puede ver, las respuestas de los representantes de la Generalitat y de los entes locales entrevistados presentan un grado bastante elevado de coincidencia. Los principales interlocutores del DEMA son, por este orden, las propias Juntas de la Generalitat, las asociaciones empresariales y los entes locales, los entes metropolitanos y los ecologistas. Desde el punto de vista de las autoridades locales, los principales interlocutores son las asociaciones empresariales, la Generalitat y sus Juntas, los entes metropolitanos, los otros entes locales, los grupos ecologistas y las Cámaras. En los dos casos, los contactos con los otros actores (sindicatos, universidades, etc.) parecen ser, en cambio, más bien secundarios.

Teniendo en cuenta el papel clave de los gobiernos locales en la implementación de la política, parecía oportuno preguntarles sobre su participación efectiva en la definición de la PMA de la Generalitat (recordemos que entre los entrevistados figuran dos entidades colectivas: la Federación de Municipios y la Asociación de Municipios de Cataluña). El 30% manifiesta no participar o no haber participado nunca en una política y el 20% sólo raramente. En cuanto al contenido concreto de la participación, los dos temas más recurrentes son la gestión de residuos y el Reglamento de IIAA.

Del resto de los actores, un poco más de la mitad (55%) declara haber participado o participar regularmente y un 15% ocasionalmente. Esta participación parece favorecer sobre todo la discusión de soluciones que tengan en cuenta los puntos de vista de los diferentes grupos (95,7%) y, en menor medida, el establecimiento de acuerdos voluntarios (52,6%). En cambio, la participación no estimula especialmente la implicación en los diferentes programas del DEMA, ni tampoco el acceso a la información relevante de cara a una mejor aplicación de la normativa, a posibles financiaciones o a mejorar la competitividad de las empresas a nivel europeo. Por grupos, según los ecologistas, el efecto más importante es el de participar en decisiones importantes; los empresarios incluyen también la búsqueda de soluciones consensuadas y de acuerdos voluntarios; para las universidades, centros de investigación y los sindicatos, el estímulo más importante es el acceso a la información.

5. Las redes de relación

La gran mayoría (86%) de las organizaciones encuestadas están al corriente de la existencia de comisiones, grupos de trabajo, comités consultivos y otros tipos de estructuras de coordinación y de información creadas en torno a la PMA. Concretamente, el tipo de estructuras que más se nombran son las siguientes:

Nivel local:

- Los Consejos Municipales de Medio Ambiente
- Los Fóruns de las Agendas 21 locales

Nivel supralocal:

- La Red de Pueblos y Ciudades hacia la Sostenibilidad (Diputación de Barcelona)
- La Comisión de Seguimiento del Plan Metropolitano de Residuos (EMMR)
- La Red de Ciudades Sostenibles

Nivel autonómico:

- Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible (DEMA)
- Consejo Asesor de Espacios Naturales (DEMA)
- Consejo de Calidad Ambiental (DEMA)
- Consejo Asesor de la Agenda 21 Cataluña (DEMA)

Cabe señalar que la mayoría de los entes locales y supralocales encuestados no participan en los organismos de contacto creados por el DEMA.

En cuanto a los motivos para participar, los actores institucionales mencionan en primer lugar “la posibilidad de participar en decisiones importantes” (aspecto que subrayan los ecologistas) y, en segundo término, “el acceso a la información” y “el establecimiento de contactos estratégicos”. La mayoría (58%) considera que los procedimientos son “bastante” o “muy útiles”, ya que representan un ámbito interesante para el intercambio de ideas (41,2%), así como una forma de concertación importante (29,4%) y una manera de mejorar la calidad de las decisiones (29,4%). La mayor parte de los grupos ecologistas considera “poco” o “muy poco útil” la participación, que sirve, en todo caso, para intercambiar ideas. Para las universidades y los centros de investigación, en cambio, la participación es “bastante” útil y para los empresarios “poco” útil. Los tres motivos anteriormente mencionados son igual de importantes para el

43% de los actores locales que participan, los cuales califican los procedimientos existentes de relativamente útiles.

Preguntados en relación con las ventajas y los inconvenientes de los contactos, los actores económicos se refieren al intercambio de ideas (41,2%), a la concertación (29,4%) y a la mejora de la calidad de las decisiones (29,4%); en cambio, una tercera parte de los actores sociales indican que “la administración no está en condiciones de asumir los acuerdos y darles continuidad” (33,3%) (Cuadro 14).

La mayoría de los actores consideran que los diferentes grupos de contacto y coordinación tienden más bien a institucionalizarse más que a reunirse informal y esporádicamente.

6. Adaptaciones internas y externas a las exigencias de la nueva gestión ambiental

6.1. Adaptaciones internas

De acuerdo con nuestra hipótesis de partida, la aplicación del principio de sostenibilidad requiere, en el plano interno, nuevas fórmulas organizativas que permitan una gestión integrada de las políticas que inciden en el medio ambiente y, en el plano externo, la capacidad de construir redes de intereses en torno a los objetivos ligados al desarrollo sostenible. Por ello, los cuestionarios dirigidos a las administraciones contenían una serie de preguntas destinadas a medir el grado de cumplimiento de estos dos objetivos.

En primer lugar, nos interesaba detectar la existencia de mecanismos estables de coordinación interna entre los responsables de Medio Ambiente y los otros Departamentos (Política Territorial y Obras Públicas, Industria, Economía y Finanzas, etc.) o Servicios (Promoción Económica, Urbanismo, Territorio, Servicios Sociales, etc.) que inciden en esta política. La mayoría de los entrevistados confirman la existencia de mecanismos de coordinación con las características mencionadas.

En segundo lugar, queríamos saber si la necesidad de afrontar problemas ambientales ha conllevado la introducción de innovaciones en la gestión pública del medio ambiente. Tanto los gestores públicos autonómicos (89%) como los locales (67%) consideran que, efectivamente, se han introducido procedimientos y mecanismos innovadores.

El alcance real de estas innovaciones debería tener una traducción concreta en las administraciones implicadas en procesos de Agenda 21, puesto que ésta cuestiona de forma directa el modelo tradicional (sectorial, jerárquico y regulativo) de gestión pública a favor de un enfoque más integrado, transversal, comunicativo y participativo. La mayoría de las Administraciones incluidas en la muestra han sido escogidas precisamente en función de su implicación en este proceso. Por su parte, los representantes del DEMA han preferido no pronunciarse al respecto aduciendo que la Agenda 21 de Cataluña todavía se encuentra en fase de elaboración. Por tanto, las respuestas se refieren exclusivamente a las administraciones locales y supralocales objeto de la encuesta implicadas en procesos iniciales, relativamente avanzados o muy avanzados de elaboración de Agendas 21.

La imagen que se desprende de las preguntas realizadas es reveladora de la dificultad de traducir en hechos concretos el enfoque de la sostenibilidad en la gestión pública local (Cuadro 17). La Agenda 21 no parece haber comportado cambios importantes en el modelo de gestión pública aplicado por los diferentes entes. En otras palabras, la cultura de la sostenibilidad no ha conseguido impregnar todavía los sistemas organizativos internos. Nada nuevo, por tanto, en lo que respecta a la eventual revisión de los criterios de gestión pública tradicionales. Ciertamente, los diferentes actores locales reconocen la introducción de “cambios sustanciales” que afectan sobre todo al modelo de relaciones con los otros Servicios (60%) y, mucho menos, al sistema decisional (30%) y al modelo de gestión interna del propio Servicio (20%). En el 40% de los casos, se reconoce un reforzamiento del peso institucional y político de la PMA. No obstante, muy pocos ayuntamientos han conseguido una mejora sustancial de la coordinación con las otras áreas influyentes en la PMA: Urbanismo y Promoción Económica. Por tanto, todo parece indicar que el enfoque de las Agendas 21 locales representa un proceso lento y difícil de reforzamiento de la administración medioambiental a nivel local que, a pesar de los presupuestos sociales, económicos y políticos de la sostenibilidad, todavía no ha alcanzado una posición estratégica en el sistema de gestión local.

6.2. *La interacción con el ambiente externo*

Obviamente, el peso de la PMA está determinado no sólo por factores internos (voluntad política, recursos administrativos/financieros, y modelo de gestión), sino también por la capacidad de liderazgo e iniciativa mediante la construcción de alianzas o redes de relación con los actores sociales. El Cuadro 18 refleja el impacto de las interacciones generadas por los procesos de las Agendas 21 locales en las administraciones consultadas. Una primera constatación se impone: en todos los casos éstas han generado nuevas formas de participación y, en casi todos, han conllevado cambios en el modelo de relación tradicional con los diferentes sectores de la sociedad local. En un número significativo de ciudades se ha conseguido, incluso, la incorporación de los actores locales más importantes (empresarios, sindicatos, asociaciones, ecologistas). En general, este dinamismo ha obligado a la administración a asumir problemas inicialmente no previstos, pero también la ha dotado tendencialmente de más capacidad de influencia. Aún así, los procesos de las Agendas 21 no se traducen necesariamente en una mejora clara de las relaciones con la sociedad, ni tampoco en adaptaciones internas para hacer frente a los nuevos retos de la participación. Las Agendas 21 constituyen esencialmente un proceso, el éxito del cual parece depender en gran parte de la importancia del impulso político inicial y de los recursos técnicos necesarios para garantizar el aprendizaje colectivo a partir de las interacciones que se van generando.

7. Las redes de coordinación

La única red de instituciones implicadas en procesos de Agenda 21 en Cataluña es la Red de Pueblos y Ciudades hacia la Sostenibilidad, integrada por más de 150 municipios y promovida por la Diputación de Barcelona, en la que participan la totalidad de los entes locales de la muestra. Según sus estatutos, la Red tiene como principales objetivos los siguientes:

- impulsar el desarrollo de las Agendas 21 locales en los municipios adheridos,
- constituir un instrumento de cooperación e intercambio de experiencias en el campo del desarrollo sostenible,

- promocionar la participación de todos los sectores y agentes sociales de los municipios en el proceso de desarrollo de las Agendas 21 locales y en la realización de los proyectos que de ellas se deriven,
- definir metodologías para la implantación de las Agendas 21 locales,
- compartir recursos y experiencias en el desarrollo de planes de actuación que ayuden a solucionar problemáticas ambientales,
- incentivar una política ambiental más o menos común y coherente, en los municipios adheridos, con una visión de desarrollo sostenible

Estos objetivos se han sintetizado mediante tres preguntas claves relativas al rendimiento efectivo de la Red como mecanismo de aprendizaje para los participantes a través del intercambio de experiencias, como suministrador de asistencia técnica a los municipios y como lugar de debate y de búsqueda de soluciones a los problemas derivados de la puesta en marcha de las Agendas 21 (esta última opción es complementaria a la primera).

Como se puede observar en el Cuadro 19, para la gran mayoría de los entes interrogados (tres respuestas posibles), la Red cumple fundamentalmente la primera de las funciones mencionadas anteriormente. La mitad de las respuestas la considera igualmente como un recurso técnico y una cuarta parte también como un centro de debate para afrontar los problemas comunes y las posibles soluciones. Sólo un 10% de los participantes se queja de la escasa operatividad alcanzada hasta ahora.

8. Conclusiones

El proyecto de investigación tenía como objetivo esencial una primera exploración de las condiciones de formulación y de implementación de la PMA en Cataluña para descubrir si ésta responde a los presupuestos de la nueva gobernación participativa a través de redes de actores públicos y privados. Los resultados se pueden resumir en los siguientes puntos:

1. El gobierno de la Generalitat ocupa una posición central en la PMA, por encima de los otros niveles de gobierno implicados. La mayoría de las organizaciones no gubernamentales se muestran partidarias de fortalecer el papel del gobierno catalán y el de los municipios.
2. La valoración de la importancia atribuida a los contactos para la elaboración y la aplicación de la PMA confirma la apreciación anterior. Se produce una polarización en torno de la Generalitat y, en menor medida, de las Juntas medioambientales, los Entes Metropolitanos de Medio Ambiente y los ayuntamientos. Entre los actores no gubernamentales, cabe destacar la relevancia de los contactos con las asociaciones empresariales. A mucha distancia aparecen las Cámaras de Comercio y los grupos ecologistas.
3. A la hora de evaluar el rendimiento de la política, tres temas suscitan un elevado grado de adhesión: la política de saneamiento, la ley de espacios de interés natural y la ley de residuos, y, a una cierta distancia, cuestiones institucionales como la creación del DEMA, de la Juntas y, en menor medida, de la Agencia Catalana del Agua (ACA) o de Producció + Neta. Asimismo, la implementación efectiva del PEIN y de la ley de Residuos generan un fuerte grado de insatisfacción conjuntamente con la política territorial y de infraestructuras de la Generalitat, dos temas que escapan a la

competencia del DEMA. También destacan las críticas a la escasa integración de la PMA en las otras políticas y la falta de coordinación con los entes locales.

4. El estilo político que caracteriza la elaboración y puesta en práctica de la PMA se considera en general como poco transparente, más bien intervencionista y conservador, con un equilibrio entre la tendencia a la conflictividad y al consenso.
5. El conjunto de las organizaciones no gubernamentales y de los entes locales consultados desaprueba la estrategia política seguida hasta ahora de cara a la protección del medio ambiente. Sólo las universidades y las asociaciones empresariales la consideran bastante adecuada.
6. La mayoría de los actores afirman que la institucionalización de la política ha alterado de manera más bien positiva las relaciones tradicionales entre sector público y sector privado y que también ha incidido positivamente en la política económica impulsada por la Generalita.
7. Aunque el 70% de los actores participan regularmente en la PMA, se detectan problemas derivados de la falta de información, de estímulos suficientes y de interlocutores válidos, y de un exceso de complejidad burocrática.
8. Desde el punto de vista de las administraciones públicas, los obstáculos a la participación provienen sobre todo de la falta de organización y de la diversidad de los intereses económicos y sociales (DEMA), así como de la dificultad de encontrar interlocutores válidos y de la falta de interés en participar a nivel local. Ninguna de las organizaciones públicas hace mención de sus propias limitaciones eventuales tanto organizativas como de gestión.
9. En cuanto al impulso de la PMA, las administraciones públicas, los empresarios y las universidades y centros de investigación la sitúan en el sector público. Los otros sectores opinan que las principales iniciativas se ven a menudo condicionadas por los intereses privados.
10. Todos los grupos atribuyen la máxima prioridad a un desarrollo sostenible y a la concertación entre el sector público y los intereses económicos. También consideran prioritarios la concertación con los grupos ecologistas y el establecimiento de controles más estrictos sobre el sector privado y, en menor medida, una regulación más estricta de las actividades productivas.
11. La investigación revela un grado muy bajo de participación de los entes locales en la PMA catalana. El 30% no ha participado nunca y el 20% sólo de forma ocasional. A pesar de su peso demográfico y socioeconómico, la mayoría de los entes locales y supralocales declaran que no están representados en los organismos de concertación creados por el DEMA.
12. Algo más de la mitad de los actores no gubernamentales participan regularmente en la política mientras que un 15% lo hace ocasionalmente. Cuando se produce, la participación sirve sobre todo para acercar los puntos de vista o facilitar los acuerdos voluntarios, pero no estimula la implicación en los programas ni el acceso a la información relevante.
13. Las redes de relación constituidas en materia de Medio Ambiente alcanzan a todos los niveles de gobierno en Cataluña. Las más nombradas son, por este orden, los Consejos Municipales de Medio Ambiente y los Fóruns de las Agendas 21 locales, la Red de Pueblos y Ciudades por la Sostenibilidad de la Diputación de Barcelona y el Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible del DEMA. La mayoría de las organizaciones no gubernamentales participantes consideran que los procedimientos de participación establecidos son útiles sobre todo para intercambiar ideas y, en menor medida, para facilitar la concertación y mejorar la calidad de las decisiones. Los sectores empresariales y los grupos ecologistas coinciden en calificar su participación más bien como poco útil. Asimismo, los segundos tienden a valorarla más que los primeros, pero menos que los entes

locales y las universidades y centros de investigación. Los principales inconvenientes de los contactos se refieren a la falta de continuidad de los acuerdos y de asunción real de las responsabilidades adquiridas.

14. La necesidad de afrontar los problemas ambientales parece haber llevado, en general, a la introducción de criterios innovadores en la gestión pública. En lo que respecta a la Generalitat, estas innovaciones han derivado esencialmente de la necesidad de implementar la normativa comunitaria y, últimamente, de la Ley de Intervención Integral de la Administración Ambiental (IIAA). Ésta ha comportado una importante reestructuración del DEMA (Decreto 155 del 1 de junio de 1999), demasiado reciente para poder extraer conclusiones prácticas en cuanto a su eficacia. El modelo de gestión implícito en el enfoque de las Agendas 21 cuestiona el modelo tradicional a favor de un enfoque integrado y participativo. No obstante, la Agenda 21 en Cataluña todavía se encuentra en fase de elaboración y, por tanto, no puede servir como punto de referencia.
15. Las administraciones locales y supralocales de la muestra se caracterizan por su implicación activa en el proceso de las Agendas 21. No obstante, la cultura de la sostenibilidad no parece haber conllevado una adaptación profunda de la organización interna y de los sistemas de gestión de los diferentes entes. En particular, en muy pocos casos se ha conseguido mejorar la coordinación con las áreas de Urbanismo y de Promoción Económica. A pesar de ello, la mayoría de los actores se refieren a la introducción de cambios en el modelo de relaciones con los otros Servicios de sus respectivas administraciones y en una proporción significativa (40%), incluso a un reforzamiento del peso político de la PMA como consecuencia de la Agenda 21.
16. En lo que respecta a las relaciones, nos encontramos con una paradoja. Por un lado, la dinámica generada por las Agendas 21 locales ha propiciado nuevas formas de participación, alterando el modelo de relaciones tradicionales con la sociedad y dotando de más capacidad de influencia a las Áreas de Medio Ambiente. Por otro lado, los procesos de Agenda 21 no se traducen necesariamente en una mejora clara de las relaciones con los diferentes grupos sociales ni tampoco en adaptaciones internas necesarias para afrontar los nuevos retos.
17. El principal canal de coordinación interinstitucional a nivel local, la Red de Pueblos y Ciudades hacia la Sostenibilidad, representa un instrumento importante de aprendizaje mutuo a través del intercambio de experiencias y, también, una fuente potencial de recursos técnicos para mejorar la gestión interna. Sin embargo, para algunos ayuntamientos hace falta más agilidad y una mayor capacidad de iniciativa.

Cuadro 1

Importancia de los diferentes niveles de gobierno en Cataluña (en %)*

<i>Niveles</i>	<i>En general</i>	<i>PMA</i>
Municipios	56,7	47,8
Comarcas	13,3	10,3
Diputación	24,4	26,4
Generalitat	83,7	78,6
Estado	70,2	52,6
Unión Europea	54,1	51,3

* suma de "muy importante" y "bastante importante"

Cuadro 2

Conveniencia de reforzar el papel de la institución en la PMA

<i>Institución</i>	<i>Muestra</i>	<i>Actores no gubern.</i>
Entes locales	++	++
Generalitat	++	= +
Estado	= -	--
Unión Europea	= +	= +

Cuadro 3

Facilidad de defensa de los propios intereses

<i>Niveles</i>	<i>Actores no gubernamentales</i>
Generalitat	42,2
Entes locales*	36,5
Unión Europea	14,3
Estado	5,0
Comarcas	2,0

* incluidos los supralocales

Cuadro 4

Rendimiento de la PMA de la Generalitat

<i>Actuaciones más positivas</i>	<i>Actuaciones más negativas</i>
+++	---
Plan de Saneamiento	Implementación de la política de residuos
Ley de los PEINs	Implementación de los PEINs
Ley de Residuos	Política territorial en general
	Infraestructuras viarias
++	--
Gestión de Residuos	Gestión del litoral
Creación del DEMA	Ley de IIAA
Producción + Neta	Falta de integración de la PMA en el resto de políticas
Agencia Catalana del Agua	Exclusión de los municipios
Tratamiento de purines	
+	-
Legislación ambiental	Política de aguas (trasvases)
Planes sectoriales	Residuos agro-ganaderos
Ley de IIAA	Política forestal
Integración de las Juntas ambientales	Puntos verdes
Incineradora de Constantí	Fomento de la energía eólica
Fauna y flora	Evaluación Impacto Ambiental
Educación ambiental	Poco rigor en las sanciones
	Dispersión de las competencias
	Ecologismo mediático
	Falta de recursos

Cuadro 5

Caracterización de la PMA autonómica: el estilo político

<i>Actores</i>	<i>innovadora</i>	<i>consensual</i>	<i>intervencionista</i>	<i>Transparente</i>
Generalitat	90	88,8	68,9	55,5
Entes locales	30	25,5	64,0	12,3
Otros actores	37,8	50,5	66,7	12,7
- Ecologistas	16,7	12,7	50,0	0,0
- Empresarios	66,6	66,6	100,0	33,3
- Sindicatos	33,4	22,2	50,0	16,7
- Universidades*	100,0	100,0	100,0	0,0

* "bastante"

Cuadro 6

Cambios en el modelo de relaciones público/privado.

<i>Actores</i>	<i>Si</i>	<i>No</i>	<i>En positivo</i>	<i>En negativo</i>	<i>NS/NC</i>
Generalitat	100,0	-	77,8	22,2	
Entes locales*	88,9	11,1	88,9	4,1	
Otros actores	61,1	38,9	57,9	5,3	36,8
- empresarios	100,0	-	66,7	33,3	
- ecologistas	60,0	40,0	50,0	-	50,0
- universidades	66,7	33,3	33,3	-	66,7
- sindicatos	70,0	30,0	50,0	50,0	

* incluidos supralocales y asociaciones de municipios.

Cuadro 7

Impacto de la PMA en la política económica

<i>Actores</i>	<i>Si</i>	<i>No</i>	<i>En positivo</i>	<i>En negativo</i>	<i>NS/NC</i>
Generalitat	75	25	66,7	-	33,3
Entes locales	50	50	44,4	-	55,6
Otros actores	84,2	15,8	94,1	5,9	-
- empresarios	100,0	-	100,0	-	-
- ecologistas	66,7	33,3	66,7	33,3	-
- universidades	66,7	33,3	66,7	33,3	-
- sindicatos	50,0	50,0	80,0	20,0	-

Cuadro 8

Participación en la PMA de la Generalitat*

	<i>Regularmente</i>	<i>Ocasionalmente</i>	<i>Nunca</i>
Muestra	70	18,5	11,5

* Generalitat excluida.

Cuadro 9

Principales problemas de la participación

	<i>Muestra</i>	<i>Entes locales</i>	<i>Ecologistas</i>	<i>Universidades</i>	<i>Empresas</i>
Falta de información	35,7		X	X	
Falta de estímulos	32,1	X	X	X	
Complejidad admin.	32,1				X
Falta de interlocutores	32,1	X	X	X	X
Falta de coordinación	14,1				
Falta de correspondencia programas/necesidades	10,7				

Cuadro 10

Problemas a la hora de fomentar la participación

	<i>DEMA</i>	<i>Entes locales</i>
Cuesta encontrar interlocutores	12,5	71,4
Grupos poco organizados	37,5	57,1
Diferentes puntos de vista	37,5	28,6
Falta de interés	12,5	42,9
Falta de preparación propia	11,1	14,3
Falta de medios propios	12,5	14,3
Otros	37,5	28,6

Cuadro 11

Iniciativa en materia de PMA

	<i>Sector Público</i>	<i>Sector Privado</i>	<i>Sociedad</i>
Generalitat	X		
Entes locales	X		
Ecologistas		X	
Empresarios	X		X
Universidades	X		
Sindicatos		X	

Cuadro 12

Prioridades de la PMA

	<i>Muestra</i>	<i>Generalitat</i>	<i>Entes locales*</i>	<i>Ecologistas</i>	<i>Empresas</i>	<i>Universidades</i>	<i>Sindicatos</i>
Crecimiento económico+ respeto medio ambiente	86,5	88,9	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Concertación Administración/ Sectores Económicos	86,4	88,9	88,8	83,3	100,0	100,0	83,3
Cooperación Administración/ Ecologistas	73,1	66,6	66,6	100,0	33,3	100,0	83,3
Regulación más estricta	64,8	55,5	66,6	100,0	0,0	66,6	100,0
Controles más estrictos	73,7	77,8	100,0	100,0	33,3	100,0	100,0

* Ayuntamientos, Diputación y Comarcas

Cuadro 13

Importancia de los contactos en la PMA

	<i>Muestra</i>	<i>Generalitat</i>	<i>Entes locales*</i>
Cámaras	29,8	50,0	55,5
Asociaciones empresariales	67,5	70,0	88,9
Generalitat	91,4	-	88,8
Juntas medioambientales	75,6	87,5	77,7
Entes metropolitanos	73,0	55,6	62,2
Entes locales	69,4	62,5	66,6
Ecologistas	29,7	55,5	63,3
Sindicatos	13,5	33,3	22,2
Universidades	18,4	37,5	16,1
Consultorías	8,4	12,5	11,1
Otros	20,0	22,5	17,5

* Ayuntamientos, Diputación y Comarcas

Cuadro 14

Ventajas e inconvenientes de los contactos

Ventajas	<i>No gubern.</i>	<i>Empresas</i>	<i>Ecologistas</i>	<i>E. locales</i>
Concertación	29,4	-	33,3	33,3
Calidad de las decisiones	29,4	-	33,3	33,3
Intercambio de ideas	41,2	100,0	33,3	33,3
Inconvenientes				
Problemas poco o mal formulados	11,1	50,0	-	11,1
Las partes no asumen su responsabilidad	27,8	-	33,3	55,6
Requieren demasiado tiempo y dedicación	16,7	50,0	16,7	11,1
Falta de continuidad en los acuerdos	33,3	-	16,7	11,1
Otros	11,1	-	33,3	-

Cuadro 15

Importancia de la participación

<i>Importancia</i>	<i>Muy poca</i>	<i>Poca</i>	<i>Bastante</i>	<i>Mucha</i>
Empresarios	33,3	33,3	33,3	
Entes locales	-	16,7	50,0	33,3
Ecologistas	-	60,0	20,0	20,0
Universidades	-	-	60,0	40,0

Cuadro 16

Características de la participación y de las relaciones

	<i>Participación</i>		<i>Relaciones</i>	
	<i>+/- fácil</i>	<i>+/- difícil</i>	<i>+/- jerárquicas</i>	<i>+/- igualitarias</i>
Ecologistas	60	40	100	
Empresarios	100		66,7	
Entes locales y Supralocales	60	40		66,6
Universidades	100			100

Cuadro 17

Cambios organizativos internos derivados de la Agenda 21

	<i>Entes locales</i>	
	<i>NO</i>	<i>SI</i>
En general		
Cambios en el modelo de gestión de la Administración	90	10
Cambios en el modelo de gestión del Servicio	80	20
Cambios en las relaciones con los otros Servicios	40	60
Cambios en el sistema de decisión	70	30
Reforzamiento de la Política Medioambiental	60	40
Cambios sustanciales	10	90
En particular		
Mejora de la coordinación con Promoción Económica	90	10
Mejora de la coordinación con Urbanismo	70	30

Cuadro 18

Agenda 21 y relaciones con los actores sociales

La Agenda 21 ha conllevado cambios en las relaciones	80%
Problemas no previstos inicialmente	60%
Nuevas formas de participación	100%
Incorporación de los actores más importantes	70%
Mejora de las relaciones con la sociedad	50%
Más capacidad de influencia	60%
Adaptaciones internas	40%

Cuadro 19

Participación y utilidad de la Red.

Participación	100%
Aprendizaje a través del intercambio de experiencias	70%
Facilita la asistencia técnica	50%
Debate de los problemas y las soluciones	25%
Escasa utilidad (lentitud, inconcreción)	10%

Referencias

- AGRANOFF, R.: "Partnerships as Post-Modern Governance: rural enterprise alliances". School of Public and Environmental Affairs-Instituto Ortega y Gasset, 1999.
- BÖRZEL, T.A.: "Le reti di attori pubblici e privati nella regolazione europea", *Stato e Mercato*, 54/1998, p. 389-431.
- BRUIJN, H. de; HEUVELHOF, E. y In't VELD, R.: *Process Management*. Schoonhoven, 1998.
- COENEN, F.: *The effectiveness of municipal environmental planning*. Enschede, CSTM, 1996.
- COENEN, F.; HUITEMA, D.; O'TOOLE, L. (eds.): *Participation and the Quality of Environmental Decision Making*. London, Kluwer, 1998.
- BURNS, T.R.; ANDERSEN, S.: *L'Unione e la politica postparlamentare*. Il Mulino, 377, 3/1998 p. 419-438.
- COMISIÓN: "Aplicación del Derecho Comunitario de Medio Ambiente", *Comunicación de la Comisión*. Bruselas, 22.10.1996, COM (96) 500 final, 1996.
- COWIE, G.M. y O'TOOLE, L.: "Linking stakeholder participation and environmental decision-making: assessing decision quality for interstate river basin management", en COENEN et al.: *Participation and the Quality of Environmental Decision Making*, cit., 1998.
- GLASBERGEN, P.: *Cooperative Environmental Governance: Public-private Agreements as a Policy Strategy*. London, Kluwer, 1998..
- GLASBERGEN, P. (ed.): *Managing Environmental Disputes, Network Management as an Alternative*. London, Kluwer, 1995.
- IRNES, J.; GRUBER, J.; NEUMAN, M.; THOMPSON, R.: *Coordinating growth and environmental management through consensus-building*. Berkeley, 1994.
- KENIS, K.; SCHNEIDER, V.: "Policy Networks and Policy Analysis", en MARIN, B.; MAYNTZ, R. (eds.): *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt, Campus Verlag, 1991.
- KOHLER-KOCH, B.: "Catching up with change: the transformation of governance in the EU", *Journal of European Public Policy*, 3/1996, p. 359-380.
- LAFFERTY, W; ECKENBERG, A. (eds.): *From Earth Summit to Local Forum. Studies of Agenda 21 in Europe*. Oslo, ProSus, 1997.
- LAFFERTY, W; MEADOWCROFT, J. (eds.): *Democracy and the Environment. Problems and Prospects*. Lyme, 1996.
- LÖFFLER, E.: "La modernización del sector público desde una perspectiva comparada: conceptos y métodos para evaluar y premiar la calidad en el sector público en los países de la OCDE", *Documentos INAP*, 1996.
- MORATA, F.: *La Unión Europea: Actores, Procesos y Políticas*. Barcelona, Ariel, 1999, cap. 3.
- OCDE: *Public Management Developments, Survey*. París, 1995.
- OECD: *Planning for sustainable development. Country experiences*. Paris, 1995.
- O'TOOLE, L., 1997.
- WEIDNER, H., ed.: *Environmental Mediation: The Experiences of Twelve Countries*. Sigma Verlag, 1998.
- WILLIAMS, B.A.; MATHENY, A.R.: *Democracy, dialogue and civil disputes*. New Haven, 1995.