

GRADO EN CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA
TRABAJO FIN DE GRADO

AGENDA LOCAL 21:
¿CÓMO PARTICIPAN LOS ACTORES?
BARAKALDO Y GETXO

Autor: Javier Tablado Linares

Director: Alberto de la Peña Varona

En Leioa, a 5 de septiembre del 2018

Agradecimientos:

En primer lugar, me gustaría dar gracias a mi familia: sobre todo, a mi madre que ha creído en mi, apoyándome en todo momento. También agradeceré a todos mis amigos, especialmente a: Adrián Clemente y Unai Ahedo, (politólogos) por las críticas constructivas y charlas que me han ayudado a enfocar y centrar el tema de la investigación. A David Laich (filólogo) por incitarme a buscar fuentes anglosajonas y ayudarme con las traducciones y en otras muchas cosas. También he de agradeceré: A DISLEBI, que me ha ayudado con mis problemas de dislexia. A la UPV-EHU, a mis profesores destacando especialmente el director de este proyecto, Alberto de la Peña, por su paciencia y buenos consejos.

Índice:

.1. Introducción al trabajo.....	4
.2. Marco teórico.....	5
.2.1. ¿Qué es una política pública?.....	5
.2.2. ¿Cómo se plantea estructuralmente?.....	5
.2.3. ¿Cuáles son los actores?.....	6
.2.3.1. Tipos de actores.....	7
.2.3.2. Tipología de recursos.....	7
.2.3.3. Relaciones entre actores.....	9
.3. Desarrollo sostenible y agenda local 21.....	12
.3.1. El recorrido histórico sobre la agenda 21.....	12
.3.2. La agenda 21, implantación institucional.....	15
.3.2.1. Las instituciones autonómicas.....	15
.4. Agenda local 21 en los municipios de análisis.....	19
.4.1. Datos socioeconómicos.....	19
.4.2. Procesos participativos.....	20
.4.2.1. Implantación de la AI 21 en Getxo.....	22
.4.2.2. Implantación de la AI 21 en Barakaldo.....	27
.4.2.3. Análisis comparativo de ambos municipios.....	31
.5. Conclusiones.....	35
.6. Bibliografía y otros recursos.....	37
.7. Anexos.....	40

1. Introducción al trabajo:

La mala situación actual del medio ambiente global y la preocupación por la misma que han dado lugar a la proliferación de agendas locales 21 (Al 21). Las agendas locales 21 abogan por la sostenibilidad en diferentes sectores economía, sociología y ecología entre otros. Nosotros en esta investigación nos centraremos en la sostenibilidad ecológica y el medio ambiente.

Viendo cómo han actuado las instituciones frente a este problema en los diferentes niveles territoriales y el consabido aumento al nivel local de las agendas 21, que se basan en principios participativos y de codecisión entre los diferentes actores, en esto nos ha parecido de especial relevancia la intervención de los actores, porque el carácter participativo de la Al 21, los convierte en uno de sus puntos vitalmente básicos en esta política.

Por ello nos preguntamos ¿Cómo es la participación de los actores en la elaboración de la Al 21?, analizaremos en una investigación que constara de dos partes. En una primera parte, está más bien teórica, observaremos en que consiste una política pública, cuáles son sus fases (elaboración o diseño) y cuáles son sus actores profundizando en su clasificación, recursos, sus relaciones y sus formas de participar. En la segunda parte, más bien de carácter práctico, trataremos de aplicar toda la teoría de la parte anterior a analizar como participan los actores en la elaboración o diseño del plan de acción, derivado de la Al 21, en las localidades de Barakaldo y Getxo. Hemos escogido estos dos municipios por su cercanía que nos facilita la obtención de datos y porque ambos municipios muestran un contraste socioeconómico. Barakaldo es un municipio eminentemente industrial, y Getxo es un municipio volcado al sector servicios y con una estructura residencial diferente.

Al comenzar esta investigación partimos de la premisa, de que el contexto socioeconómico de los municipios afecta a los actores y estos a las políticas o los planes de acción que en ellos se aplican. Durante la investigación queremos ver si la forma de participación de los actores influye en la elaboración de la Al 21.

La hipótesis de la que partimos es, que la forma de participar de los diferentes actores puede afectar a la política impactando en sus contenidos finales en el caso de la Al 21 es: el Plan de acción (PA), una determinada temática, etc. En nuestro caso concreto, nos interesa, comprobarlo en la implementación y aplicación de la política.

Esto puede ser relevante dada la dimensión global de agenda 21 y su reglamentación desde entidades supraestatales o supranacionales.

Para el desarrollo de esta investigación, hemos usado, una metodología de análisis de datos secundarios de carácter bibliográfico en la parte teórica. Para la parte práctica se ha recurrido al análisis de fuentes internas de las instituciones de los municipios analizados mediante entrevistas al personal municipal encargado del tema (técnicos medioambientales).

2. Marco teórico:

Como hemos indicado en la introducción de esta investigación, se va a realizar en dos partes, en esta primera haremos un análisis teórico que dividiremos en diferentes epígrafes para facilitar el seguimiento: ¿Qué es una política pública? ¿Cómo se plantea estructuralmente? ¿Cuáles son los actores?

2.1. ¿Qué es una política pública?

Antes de nada, para poder decir qué es una política pública deberíamos intentar definirla, pero los diferentes autores la definen de forma distinta.

Por ejemplo, Subirats (1999), la define como la actuación pública sobre los problemas y contradicciones sociales incorporando de forma explícita los conceptos, las normas, los intereses y valores de la sociedad actual a la acción colectiva. Colino (2017), la define como la respuesta institucional a los problemas variables de intereses y relevancia para los ciudadanos. Otra posible definición, la que usare, por ser más interesante su carácter analítico es la realizada por Harguindeguy (2015). Este la define como una decisión o acción coherente tomada por un acuerdo entre los diferentes actores, que trata, de dar solución a un determinado tema social normalmente problemático, es por eso por lo que remarca la importancia de los actores y sus relaciones, por eso, me parece interesante para nuestra investigación.

Las políticas públicas tratan de dar solución a un problema colectivo que surge de la sociedad, estos problemas normalmente surgen de lo que los autores, definen como grupos objetivo, que son grupos sociales específicos. Esta política debe tener una cohesión mediante ideas y valores socialmente aceptados. Este proceso lleva a la toma de decisiones y actuaciones mediante actividades que pretenden solucionar el problema mediante cambios en la conducta de los grupos objetivo, para lo cual, las instituciones intentarán hacerlo efectivo mediante normativas más o menos obligatorias, que serán sancionadas en caso de incumplimiento o reticencias *Harguindeguy (2015; 38-43)*.

Posteriormente durante la investigación, entraremos en más detalle en definir, clasificar y analizar a los actores que intervienen. Antes hemos de profundizar en la estructuración propiamente dicha de la política pública.

2.2. ¿Cómo se plantea estructuralmente?

Como sucede a la hora de definir lo que es una política pública, a la hora de decir cómo hay que estructurarla o plantearla, nos enfrentamos al mismo dilema. Existen diferentes planteamientos y formas de hacerlo dependiendo de los autores que consultemos. Incluso, aun existiendo los diferentes planteamientos y formatos para estructurar la política pública. Estos planteamientos que mencionamos son, la estructuración jerarquizada y la estructuración no jerarquizada, estos planteamientos se usan, generalmente dependiendo del tipo de investigación que se realice y del enfoque que se le quiera dar, como nos muestra Subirats que usa ambos

indistintamente. Subirats (1992; 1999).

En esta investigación en concreto seguiremos la estructuración en fases (Subirats 1992, 1994; Harguindeguy 2015), por su relevancia, al intentar dar respuesta a la pregunta de investigación cómo es la participación de los actores en la elaboración de la AI 21. Vemos que muestra la importancia de los actores y como intervienen en el desarrollo de la política pública.

Normalmente el planteamiento por fases suele constar de cinco fases: La primera, el surgimiento del problema, este lo produce las necesidades de un grupo por insatisfacción o denegación de una cosa a que creen tener derecho. La siguiente es el proceso de incorporación en la agenda política, dependiendo de su relevancia se pasará a la siguiente. En esta tercera fase, es donde verdaderamente, se comienza el diseño, la formulación y creación de una política pública. Las dos últimas, que algunos autores las unifican, la implementación y la evaluación. En estas se intenta que los actores lleguen a un consenso o pacto que defina un producto, servicio o programa para intentar solucionar el problema original. También se mira cómo controlar la evolución tanto del problema como de los medios usados para su solución, revisándolos para adaptarlos posteriormente.

Según Grau (2002), se puede realizar una crítica a estos ya que son irreales y que no se adaptan a la realidad llegado al punto de que son incapaces de explicar las diferencias entre los contextos territoriales. Me parece relevante introducir esta crítica porque teóricamente la separación ya sea en fases o pasos dependiendo del enfoque es de carácter analítico, ya que, de lo contrario no podríamos hacer un análisis correcto. La realidad es compleja y consta de muchos factores, relaciones, etc. que causan efectos que se revierten sobre ellos generando una interdependencia sumamente compleja y difícil de analizar in situ.

2.3. ¿Cuáles son los actores?

Una vez que hemos explicado en que consiste y cómo se organiza una política pública, pasaremos a explicar y analizar otros factores que son de particular interés para nuestra investigación cuales son los actores su clasificación, su definición, etc. Pues estamos intentando dar respuesta a cómo es la participación de los actores en la elaboración de la AI 21.

Como en los diferentes apartados de esta investigación, vemos, que existen diferentes definiciones. En el caso de los actores las más relevantes para nuestra investigación son las ofrecidas por autores como Grau, Harguindeguy y Subirats. Según Grau (2002) los actores pueden ser un conjunto de individuos no sujetos totalmente a la racionalidad que elaboran estrategias temporales para solucionar momentáneamente sus problemas y no todos tienen el mismo acceso a la toma de decisiones y al planteamiento estratégico. Otra posible definición de lo que es un actor en una política pública es la hecha por Harguindeguy (2015): según él, un actor será todo aquel individuo o colectivo que participe según unos valores e intereses coherentes. Según Subirats (1999), que defiende esta misma definición de lo que es un actor, la matiza, diciéndonos que su participación es coherente no solo en valores e interés, sino en los que persigue ese mismo actor.

2.3.1. Tipos de actores:

Basándose en las diferentes definiciones, los autores hacen una clasificación dependiendo de su financiación (públicos o privados) y según el número de componentes (individuales o colectivos).

Fijándonos en esta clasificación, por ejemplo, entre públicos y privados algunos autores como Harguindeguy (2015), defiende la idea de una separación clara entre ambos, no así Parrado (2017) que nos dice que la clasificación de los actores en públicos y privados va en función de algunos criterios (propiedad, financiación y el control), lo cual la difumina, se crea más un continuo donde un actor será más o menos privado o público según las circunstancias de esos factores.

Los grupales se pueden clasificar en subgrupos: según Subirats (1994) lo clasifica en grupos objetivo, beneficiarios finales y grupos terceros, Harguindeguy, hace una subclasificación similar. Sin embargo, autores como Kenoke (2012) los subclasifica según su tipo de organización interna, según recursos, según tamaño, su acción territorial o tecnología. Pero la clasificación más interesante que hace Kenoke es en función de la toma de decisiones colegiada, autoritaria, asamblearia o delegada.

Para nuestra investigación, la subclasificación más interesante es la que se realiza en función de los recursos, ya que para dilucidar cómo es la participación de los actores en la elaboración de la A1 21 debemos fijarnos en los recursos que tiene cada actor ya que esta variable influye en su modo de participación y en las relaciones con los otros actores.

2.3.2. Tipología de recursos:

Para analizar los recursos de que disponen los actores y ver cuáles son y cómo los usan, así como la cuantía, calidad de estos afecta a las relaciones entre actores, así como su modo de participar tenemos que definirlos.

Según Kenoke (2012), un recurso para los actores es todo aquello que ayude al actor a hacer cambiar de opinión o conducta a otro actor. Según Subirats (1999) y Harguindeguy (2015) hacen una clasificación de los recursos disponibles por los actores que seguiremos a continuación se engloban estos en diferentes grupos donde podemos observar casos tan dispares que van desde lo jurídico a la violencia pasando por lo económico o lo organizativo.

El recurso del derecho es, la fuente de legitimación primordial con la que cuentan los actores públicos casi en exclusiva: leyes y reglamentos, que normalmente están formulados por las instituciones estatales. Este es uno de los más importantes en la formulación de las políticas públicas, ya que es la base legal de las acciones y medidas de los programas político-administrativos organizándolo, tanto, en su contenido como en otros recursos.

El recurso del personal reside en la capacidad de reclutamiento y en la formación de las personas que forman parte de un actor colectivo. Cuando se trata de una política pública, esta genera un

lenguaje técnico, siendo por esto que la gestión de este recurso toma importancia en contar con las personas preparadas y formadas adecuadamente en el tema. Actualmente este recurso juega un papel importante no solo entre los actores públicos sino entre los privados ya que pueden necesitar ayuda técnica para opinar sobre los proyectos normativos, las planificaciones o las evaluaciones, que se llevan a cabo en la formulación e implementación de una política pública.

El recurso monetario, es el más visible. Su movimiento y su uso es imperativo en las diferentes políticas, ya sean distributivas, redistributivas, regulativas, etc. Algunas políticas se sirven de este recurso para animar a personas, colectivos etc. a conseguir que cumplan con los objetivos de estas. Este además de ser el más visible, es el más fácil de contar, cambiar o sustituir, también es el peor distribuido entre los actores, creando desigualdad, ya que es el que más poder e influencia genera en las políticas públicas.

El recurso de la información los conocimientos son básicos a la hora de adquirir capacidades y habilidades de intervención y negociación tanto para los actores públicos como para los actores privados. Este suele estar desigualmente distribuido, principalmente se basa en lo que se sabe sobre aspectos específicos sobre el tema, nociones técnicas, sociales, económicas, políticas, etc. Actualmente, algunas políticas públicas tienen la capacidad de ser vigiladas de forma más o menos constante, adquiriendo así conocimientos extras sobre dicha política durante la evolución del problema, lo que afianza la importancia de este recurso y lo hace básico.

El recurso de la organización: es difícilmente visible o identificable, afecta a la forma de organizar la asociación en la que se encuentran, así como la existencia de interconexiones entre los diferentes actores, formando redes de interacción. Este variara según los actores y las redes que estos formen con los demás. Cada tipo de organización influirá de forma diferente en que la política funcione, permitiendo incluso la gestión satisfactoria de otros recursos para maximizar su eficacia o eficiencia.

El recurso del consenso, confianza, etc.: Este recurso estará disponible en función de un contexto determinado para su uso por los actores. Su ausencia provocará algunos problemas y su posesión ofrecerá una mayor aceptación mas allá del carácter institucional o no del actor. Este es el más usado e intercambiado por los actores durante la formulación de las políticas, sobre todo, en la fase de creación de las medidas y acciones que esta implicara. El acuerdo, ya sea, parcial entre los diferentes actores, los públicos, político administrativo, o los privados, los grupos objetivo, los beneficiarios y los demás. Ya que para que una política concreta sea correctamente puesta en marcha y funcione es necesario que todas las partes se pongan de acuerdo en unas cuestiones mínimas y mantenerse a lo largo del tiempo.

El recurso cronológico: Es importante en las políticas públicas muchas políticas tienen adjudicadas unos plazos temporales muy concretos (moratorias, etc.). Su reparto es muy desigual entre los actores siendo, normalmente, los actores públicos los que más y mejor disponen de este recurso.

El recurso patrimonial tiene en cuenta todos los bienes (tangibles) que tienen los diferentes actores públicos y privados ya sea en propiedad o disponibilidad. En lo que se refiere a este recurso (actores públicos) se le pueden adscribirse dos usos: Habilidad que tienen de administrar directamente, o delimitar el uso, de un servicio si es el estado o la entidad pública la dueña o administradora de dicho servicio. La capacidad de comunicación que las infraestructuras ofrecen a los actores (políticos administrativos).

El recurso de las mayorías (apoyo político): según la reglamentación estatal (democracia), toda política tiene unas bases legales aprobadas por mayoría ofreciendo una legitimidad muy importante (primaria) que en ocasiones ahorra a los actores la consecución de consensos.

El recurso de la violencia (Estatal) al igual que el económico está casi en exclusividad a disposición de los actores públicos, su fácil uso, tiene una gran importancia en los regímenes dictatoriales. Esto da una inmensa capacidad de actuación a los actores público para implantar y asegurarse de que los grupos objetivo cumplen con lo inscrito en la política en cuestión. A pesar de tener un uso fácil, es complicado gestionarlo, se ha de tener no solo el poder sino un apoyo mayoritario de lo contrario se perderían otro tipo de recursos importantes (consenso).

Los autores mencionados han hecho una amplia clasificación de los recursos de los que disponen los actores, creo que se pueden reducir dado que unos son más relevantes o podemos incluir algunos en otras de las categorías existentes. En el caso particular de nuestra investigación podríamos resumirlos o clasificarlos de la siguiente manera: recursos legales, recursos organizacionales (personal, organización...), recursos económicos (patrimoniales, monetarios...), recursos cognitivos y recursos legitimadores (mayorías, consenso...). Esta nueva clasificación reducida, es debida a que en nuestra investigación intentamos dar relevancia a los actores y a su forma de participar. Estos recursos son los que más pueden revelarnos sobre los actores o cómo participan estos.

2.3.3. Relaciones entre actores:

Para ver como es la participación de los actores en la elaboración de la A1 21, tenemos que analizar las relaciones existentes entre los diferentes actores. Al partir de la hipótesis de que los actores y su comportamiento participativo influyen en las políticas públicas.

Como hemos visto que la forma de participación va en función de las relaciones, ya hemos visto que actualmente en el mundo globalizado, las relaciones bilaterales actor frente a actor son ya casi irrelevantes sobre todo en lo referente a políticas públicas.

Actualmente, se ha demostrado que las relaciones entre los actores son a múltiples bandas, es decir en red, según Grau (2002) actualmente se ha profundizado en el concepto de las redes generando una tipología de modelos ideales. Estos modelos solo son de carácter analítico, puesto que toda red de actores es una mezcla de las diferentes tipologías.

Para nuestra investigación, por su relevancia, nos quedamos con los tipos extremos la comunidad de políticas públicas y las redes de asuntos, pues en nuestro caso nos facilita el estudio del comportamiento de los actores.

Antes de comenzar con su análisis deberíamos conocer los términos, y como son definidos por los diferentes autores. Grau (2002) define la red de asuntos o *issues network* como movilizaciones puntuales de los actores que después desaparecen, esto es debido a gran cumulo de actores implicados en el tema.

Las comunidades de políticas públicas o *policy communities* pueden ser definidas como lo hace Colino (2017), un grupo de actores públicos y privados reunidos para la formulación de una política. Unidos por temas comunes para presionar ya que no aceptan las políticas previas. Otra posible definición es la proporcionada por Jordana (1995) que nos dice que la *policy community* surge de la interacción entre actores públicos y privados, extendiendo estas redes más allá de los diferentes niveles territoriales, a pesar de ser sectoriales, en el actual mundo globalizado los temas son altamente complejos e interrelacionados.

Todos los autores consultados, con diferentes matices, nos dicen que las redes son de vital importancia para las políticas públicas, para las relaciones entre actores y para su participación.

Según Sanz (2003) la red es causa y efecto de las propias relaciones entre los actores y su participación afecta a la propia red creando vínculos. Según Natera (2004) incluso el concepto de gobernanza puede entenderse como relación entre actores, crean vínculos específicos dentro de las redes como uno de los mejores puntos donde cooperar.

Según Kenoke y Cook (2012), en estas redes generadas por las relaciones múltiples entre actores, según Jordana (1995), la administración ha pasado a ser un actor más dentro de la red, no por ello, ha perdido relevancia. Pudiendo detectar unas relaciones básicas informativas, de dependencia y de intercambio. El balance de estas relaciones es lo que da fortaleza y duración a las redes generadas. Todo esto podemos plasmarlo de forma reducida y visual en el cuadro uno.

Cuadro 1. Características dimensionales:

	Policy community	Issues network
Participantes	Muy limitado	Muy amplio
Intereses	Intereses económicos y profesionales	Incluyen intereses temáticos
Interacciones	Interacciones frecuentes	Contactos puntuales
Continuidad	Frecuente a lo largo del tiempo	Actuaciones puntuales
Consenso	Acuerdos consensuados	Acuerdos puntuales, pero conflictivos
Recursos.	Distribución jerárquica	Distribución irregular, variable
Equilibrio.	Equilibrado	Desequilibrado

Fuente: Elaboración propia, a partir de Rhodes (1986) citado en Harguindeguy (2015; 123-124)

Como se ha mencionado en todo lo anterior afecta a la forma de participación, de manera especial, las relaciones entre los actores. Por esto obviaremos todo lo referente a la participación individual, a menos que sea estrictamente relevante.

Las nuevas tecnologías hacen que una participación individual se comporte como una colectiva,

la participación telemática. Según Moratí (2009), aún es demasiado novedosa generando problemas sobre su utilidad principalmente debido a la falta de compromiso de los actores institucionales al uso y legitimidad de estos medios.

Según González (2010), la participación colectiva se da mediante la inclusión de los individuos en organizaciones (políticas...) y asociaciones (plataformas, sindicatos...) que buscan el beneficio común influyendo en la toma de decisiones.

Estos colectivos tienen diferentes maneras de interaccionar que pueden ser clasificados en diferentes tipologías, por ejemplo, Colino (2017) lo hace por su tipo de interacción legítima, clientelar, etc...

La participación legítima, va acorde a la legalidad aceptando el sistema político e institucional. Será de vital importancia cuando las políticas públicas no son equitativas. La clientelar se da cuando los grupos de interés se convierten en representantes de sectores sociales a los que ven como clientes, degradando los intereses generales. Se llega al punto crítico de provocar una dependencia entre representante (grupo de interés) y representado (sector social). Parentelar este tipo de interacción se da cuando entre los actores participantes hay relaciones de parentesco, teóricamente debería ser inexistente en las democracias. La ilegítima, cuando la interacción se sale de lo que consideramos "normal". Algunos actores excluidos de las relaciones actúan de forma rupturista (manifestaciones, sentadas, ...) e incluso violenta.

La propuesta de Colino (2017) resulta muy detallada, debido a que, en función del contexto, interés y motivo de las interacciones podríamos resumirlo incluyendo la interacción clientelar y parentelar en las interacciones legítimas.

3. Desarrollo sostenible y agenda local 21:

Como se mencionó en la introducción esta investigación iba a ser dividida en dos, ya se ha expuesto la primera, en esta segunda más práctica intentaremos aplicar la teoría a los diferentes casos de estudio, los municipios de Getxo y de Barakaldo.

Antes de explicar las agendas locales de los municipios elegidos, debemos explicar de forma genérica lo que es la AI 21, cuál es su recorrido histórico, etc.

Las agendas locales 21, no se suelen presentar, como una política pública sino más bien como un plan de acción derivado de las políticas públicas de sostenibilidad.

Aunque estas políticas de sostenibilidad se basen en 3 pilares la integración social, la sostenibilidad económica y el medio ambiental, que como ya se ha dicho anteriormente este trabajo tratará principalmente sobre esta por su situación crítica y nuestra preocupación por ello. En principio, los 3 pilares de estas políticas son igual de importantes y estas políticas de sostenibilidad se basan en la premisa de pensar globalmente actuando localmente.

En todas las definiciones sobre la AI 21 se hace mención de los procesos de sostenibilidad, por ello para entender que la AI 21 y lo que se pretende lograr con ello hemos de definir y comprender lo que es la sostenibilidad como concepto general.

La sostenibilidad o el desarrollo sostenible según el informe Brundtland (1987), se define cómo, *“Todo desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones.”*

3.1.El recorrido histórico sobre la agenda 21:

Es demasiado extenso, por lo cual se resumirá en el siguiente cuadro (cuadro 2), lo cual no implica, que los hitos históricos o los puntos de inflexión hayan de ser explicados.

Cuadro 2. Al 21, recorrido histórico:

Institución	Evento	Documento	Año
ONU	Creación del PNUMA	Acta fundacional	1972
ONU	Creación de la comisión de medio ambiente y desarrollo	Acta fundacional	1983
EU – ONU	Convenio de Viena	Convenio de protección del ozono	1985
ONU	Comisión de cambio climático	Acta fundacional	1989
ICLEI			1990
ONU – UNCED	Cumbre de Río (de la tierra)	Protocolo de Río	1992
EU – Iclei	Conferencia	Carta de Alborg	1994
EU	Conferencia	Plan de actuación de Lisboa	1996
ONU – medio ambiente y desarrollo.	Comisión Butland	Carta de la tierra	1997

Fuente: elaboración propia; extraído de Artigas (2004).

La historia de la protección medio ambiental internacional, comienza tímidamente con la creación por las naciones unidas del PNUMA. Se trata del programa específico del medio ambiente. Es en 1983, cuando se observa que el medio ambiente y el desarrollo esta intrínsecamente ligados y se crea la comisión de medio ambiente y desarrollo (1983).

En 1990 tenemos como referente histórico la formación del consejo internacional para las iniciativas ambientales locales (ICLEI), por sus siglas en ingles, que aglutina a la gran mayoría de actores de carácter local, nació durante el congreso mundial de los gobiernos locales para un futuro sostenible.

La idea original fue erigirse como un movimiento local para mejorar las condiciones globales por sus acciones acumulativas a favor de la sostenibilidad.

Este consejo se gestiona de forma democrática, ya que todos y cada uno de sus miembros tienen una posición en el consejo que plantea su estrategia. Esta se ejecuta por un comité específico.

Como consejo internacional sobre temas de medio ambiente y desarrollo sostenible intenta crear apoyos a nivel internacional de las políticas desarrolladas localmente. Iclei se ha convertido en un órgano consultivo de las naciones unidas, dando voz a los gobiernos locales en talleres y conferencias de las naciones unidas sobre temas ambientales y de desarrollo sostenible.

Estos procesos históricos, dieron un verdadero salto cualitativo con la celebración de la cumbre de la tierra o cumbre de Río (1992). Donde sus participantes adoptaron un enfoque de desarrollo diferente que protegiese la naturaleza sin olvidar la seguridad de la economía y la sociedad.

En esta primera cumbre la tierra se creo y firmo la declaración de rio que *“proclama sus 27 principios sobre el desarrollo y la protección...”*. (ONU,1992) Para este trabajo lo mas relevante de estos serian:

- Los humanos somos el centro del desarrollo sostenible.
- Los estados deben usar sus recursos según sus políticas ambientales y son responsables de las actividades que ellos se realizan.
- El derecho al desarrollo no pertenece solo a nuestra generación sino también a las futuras.
- El medio ambiente es una parte inherente al desarrollo y tendrá en cuenta en su conjunto y no por separado.
- El ser humano como base del desarrollo, ha de tener unas condiciones dignas, lo que incluye la eliminación sistemática de la pobreza como requisito indispensable.
- Por todo lo anterior, los estados han de corregir incluso erradicar los modelos de producción y consumo no sostenibles, adoptando las medidas pertinentes (económicas, demográficas, etcétera).
- Por ultimo, pero no menos importante, para llevar acabo y desarrollar los principios proclamados se tratará de dar voz a todos los ciudadanos, así como la oportunidad de decisión en la toma de decisiones ofreciendo para ello toda la información disponible.

En la segunda cumbre de la tierra en Johannesburgo (Río + 10), se intenta pasar de la teoría a la acción, fundamentado las bases de lo acordado en Río.

Otro punto importante en el contexto histórico es 1994 con la redacción y firma de la carta de Alborg. La carta de Alborg, se redactó para la conferencia europea de ciudades sostenibles, esta fue organizada y patrocinada por la comisión europea y el consejo internacional para las iniciativas ambientales locales (Iclei).

La carta de Alborg es un documento que, para sus firmantes como autoridades locales, organizaciones internacionales, gobiernos nacionales y centros científicos entre otros. Declaran su compromiso en trabajar y avanzar hacia la sostenibilidad involucrándose en la implementación de las políticas de A1 21.

En la redacción de la carta, se introducen conceptos bastante interesantes para nuestra investigación como, por ejemplo: nociones y principios de la sostenibilidad, las estrategias de carácter local o la economía urbana.

Básicamente nos dice que el consumo, la producción de bienes y servicios se debe ajustar a la naturaleza. Tenemos que consumir de manera responsable no pasado la reposición natural de los recursos renovables y reduciendo los no renovables hasta las tasas de reposición de los recursos renovables duraderos.

Según la carta de Alborg, las ciudades son las unidades mas pequeñas y viables para el análisis y gestión de los problemas sobre la sostenibilidad como por ejemplo los desequilibrios sociales, económicos, ambientales, etcétera. Esto hace de la economía urbana un factor importante para tener en cuenta invirtiendo en la conservación del capital natural (agua, suelo, biodiversidad, etcétera), fomentar su crecimiento y reducir la presión sobre sus reservas.

En resumen, el transito a la sostenibilidad es el objetivo de la AI 21, que se plantea a nivel global llevándose a la practica en las entidades locales. Se fundamenta en la participación para corresponsabilizar a la ciudadanía con sus iniciativas concretas.

3.2.La agenda 21, implantación institucional:

Como se ha visto la AI 21 es una herramienta que dota a los actores instituciones para lograr ir hacia la sostenibilidad, mejorando diversos aspectos en los pilares ya mencionados (social, económico y ecológico).

Según Martin (2003), porque la define en función de los actores, la AI 21 es una acción que nace de la unión de actores municipales en la defensa de la sostenibilidad global formulándola desde la ciudadanía municipal. Buscando los objetivos concretos en función de los datos que relatan la situación.

También podemos enfocar lo que es una AI 21 desde la perspectiva expuesta por Murga (2006), es un plan de acción de origen internacional desde instituciones como la organización de las naciones unidas (ONU), que en la búsqueda de la sostenibilidad a diseñado una serie de objetivos específicos para ello, los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). A la hora de diseñar el plan de acción, según Murga (2006), son importantes los recursos cognitivos como la situación real, los riesgos, ... para mejorar la gestión. La búsqueda de la sostenibilidad no solo económica lleva a intentar satisfacer las necesidades tanto actuales como futuras, mejorando la calidad de vida. Porque la AI 21 expone la necesidad de compartir información y los conocimientos entre los actores y entre los diferentes niveles territoriales.

En el caso de las agendas locales 21, según Martin (2003) se trata de las organizaciones cívicas, vecinales, ..., autoridades y ciudadanos relacionados de forma íntima con el área correspondiente (sostenibilidad) en nuestro caso la ambiental.

3.2.1. Instituciones autonómicas:

Antes de pasar a los municipios en cuestión y su análisis particular la explicación sobre los actores genéricos, modelos participativos, así como sus posibles relaciones se van a alternar entre lo genérico y Euskadi ente territorial (CCAA) a la que pertenecen ambos municipios. Esto se debe a que las pautas de la AI 21 se mueven jerárquicamente de la globalidad (ONU, UE, ...) a la localidad (CCAA, ...).

En el caso de la comunidad autónoma de País Vasco, a donde, pertenecen las dos localidades que hemos seleccionado para su estudio comparativo, existen entes específico como IHOBE y

Udalsarea 21.

En el caso de Udalsarea 21, se trata de una red de municipios, unidos como un servicio de evaluación y seguimiento de los planes de acción llevados a cabo tras la implementación de la AI 21. Esta red puede crear metodologías comunes para analizar y comparar las medidas que sus miembros tienen respecto a la AI 21.

Por este motivo esta red global de municipios vascos tiene sus propias actividades, como el asesoramiento a sus miembros: técnico, informático (mugi 21) y de reconocimiento de su calidad (tak 21).

Todas las actividades realizadas por las instituciones así con la red de Udalsarea, están supervisadas y apoyadas técnicamente por una sociedad pública técnica, IHOBE.

Ambas entidades de apoyo en la implementación de las políticas públicas en Euskadi, llevaron a la redacción de un informe sobre los métodos de participación, que debían tenerse presente por los municipios que se adhieren a estas redes y usaran sus servicios. De este informe documentado, Participa 21, (IHOBE; 2010) cabe destacar algunas ideas:

La implementación de las políticas de AI 21 pretendían introducir la participación en la gestión de las instituciones.

Aunque el compromiso por parte de las instituciones, de la aplicación de este punto de las agendas 21 locales, no ha sido muy motivador en lo que a la participación se refiere, los actores de carácter grupal que participaban se han mantenido, pero los miembros individuales de los que se componen participan de forma minoritaria.

Este informe, nos dice, que a pesar de los tímidos avances tanto las instituciones como los ciudadanos deben aprender a participar, de forma conjunta, y esto ha de hacerse participando para cambiar las actitudes lo cual motive a una mayor participación.

Entre los sus múltiples miembros, que se encuentran casi la totalidad de municipios vascos entre los que se encuentran ambos municipios escogidos para nuestra investigación, Barakaldo (2012) y Getxo (2003).

A pesar de ya haber sido clasificados anteriormente en el apartado teórico específico, para el análisis de los actores en la AI 21, se puede hacer un cuadro resumen con los casos concretos (Cuadro 3). Como se puede observar, en los diferentes estudios sobre las agendas locales 21 las relaciones entre los diferentes actores se dan en lo que se ha denominado redes sociales, analizadas pormenorizadamente en la parte teórica de esta investigación. Así Murga (2006) nos puntualiza que esto así de forma normal y habitual lo que no excluye otras formas, irrelevantes para esta investigación.

Cuadro 3. Actores agenda 21:

Tipo	Ciudadanía	Institucionales	Económicos
Individual	Ciudadanos no organizados	-----	-----
Colectivos	Asociaciones ecologistas, de vecinos, ... Entidades comunitarias y del barrio	Escuelas y universidades. Sindicatos. Gobierno, grupos políticos y técnicos municipales. Políticos y técnicos de los distintos niveles territoriales.	Empresas de servicios. Asociaciones empresariales y gremiales. Empresas y promotores inmobiliarios.

Fuente: elaboración propia; modificado de IHOBE (2004).

En la AI 21 se busca no solo las relaciones en red. Según Martín (2003) se intenta incorporar y fomentar las relaciones de carácter participativo para conocer de primera mano los problemas a los que se quiere dar solución. No solo se busca la participación en la propia red, se debe extender y coordinar entre diferentes entes territoriales (municipios, CCAA, ...) de forma que se globalice el plan de acción de forma conjunta.

Según Artigas (2004) para fomentar estos procesos participativos tenemos diferentes herramientas, entre las muchas existentes podemos destacar las siguientes pues son las que más representan la actuación de los actores y su forma de actuar en ellas puede ser nos dé mayor interés para nuestra investigación. Estas serían los consejos consultivos de medio ambiente, las investigaciones sobre la acción participativa, las encuestas deliberativas, ... Las cuales analizaremos en profundidad si es que se usan en los dos municipios que hemos seleccionado como unidades de análisis.

Como no todo es perfecto, aunque según IHOBE (2004) la AI 21 es un proyecto amplio que afecta a muchas áreas y personas distintas, con lo cual es necesaria la participación en sus diferentes formatos, la participación intenta dar la posibilidad de mejorar los planes de acción, aunque no siempre se puede.

Según Martín (2003) a pesar de las buenas intenciones de crear lugares para el desarrollo social y económico o relaciones para la renovación y mejora democrática buscando nuevas y reforzadas legitimidades. Se puede llegar a la sobre valoración de lo local, polarizándolo frente a los otros niveles territoriales.

Esta crítica hecha por Martín me parece interesante porque al final se debe buscar un equilibrio entre lo local y lo global. De llevarse a los extremos y a la polarización mencionada puede arrastrar a diferentes ideas políticas (nacionalismos) que complique la situación y la empeoren.

Antes de profundizar en los dos municipios seleccionados para su análisis comparativo, que se habrá teniendo en cuenta varios ítems sobre la sostenibilidad en ambos municipios y podremos observar si la mejora o evolución de estos es debida a que la intervención de los actores ha influido en la política de la AI 21.

4. Agenda local 21 en los municipios de análisis:

4.1. Datos socioeconómicos:

Cuadro 4. Ítems comunes sobre la sostenibilidad:

Indicador	Ciudad	
	Barakaldo	Getxo
Población	98.199	77.793
Inmigración	6278 (6,3%)	5.021 (6,4%)
Trabajadores	47820 (48,6%)	37.885 (48,6%)
Parados	12372 (12,5%)	9.802 (12,6%)
Superficie del municipio (Km²)	29,39	11,89
Superficie ocupada por parques, jardines y zonas verdes urbanas (% suelo urbano)	12,28	11,91
Hogares perceptores de ayudas de emergencia social por cada 1000 habitantes	10,67	7,20
Índice de delitos por cada 1000 habitantes	49,8	25,36
Gestión de residuos peligros (kg / habitante / año)	56,60	9,88
Consumo eléctrico anual (kwh / habitante)	5184,49	2093,34
Demanda de agua (L / habitante/ día)	176,2	176,02
Generación de residuos urbanos (Kg / habitante / año)	394,80	405,75
Superficie de transporte y comunicación (%)	1,76	6,91
Carriles bicicleta por cada 1000 habitantes (Km)	1,28	1,86
Renta per cápita (euros):*	16 766	27 261

* Datos referentes a 2015, por no haber encontrado una actualización de los mismos.

Fuente: elaboración propia; a partir de Eustat (2015), IHOBE (2017) y Udalmap (2017).

En este cuadro 4 vemos una comparativa de los índices socioeconómicos y ambientales de ambos municipios. Vemos una disparidad en alguno de ellos, esto fue, lo que nos llevo a su elección para la investigación. Como ejemplos destacados, dentro de los pilares de la agl21, podemos decir los siguientes.

En lo social sería: La superficie del municipio (Km²) donde se muestra la diferencia de tamaño entre ambos municipios que ya mencionan los propios entrevistados. Barakaldo cuenta con unos 29 Km² y Getxo con solo unos 12 Km². La diferencia poblacional de casi 20.000 habitantes entre ellos, 98199 en Barakaldo y 77793 en Getxo respectivamente, a pesar de lo cual, es interesante recalcar que en proporción el % de inmigración, parados y trabajadores sean similares entre ambos municipios. Los índices de delitos por población que son bastante dispares y la sensación de inseguridad que esto puede generar.

En lo que ha economía se refiere, los índices que destacan la contraposición de los municipios serían la renta per cápita que es de unos 10.000 euros de diferencia, siendo mucho mayor en Getxo o los hogares perceptores de ayudas que son menores en Getxo. Esto nos da una idea de lo dicho sobre la oposición que buscamos.

En lo ecológico, el único que nos ha llamado la atención es el de la gestión de residuos peligrosos, que es muy elevado en Barakaldo, lo que muestra su antiguo origen industrial.

4.2. Procesos participativos:

Como hemos mencionado los municipios elegidos para nuestro análisis práctico Getxo y Barakaldo son dispares y contrapuestos entre sí.

Nosotros queríamos analizarlos desde otra perspectiva, para ello buscamos información de primera mano de la situación en ambos municipios mediante entrevistas. (*anexo 1*).

Teniendo en cuenta esto las preguntas que redactamos para obtener la información sobre el tema que nos interesaba especialmente para esta investigación fueron los temas siguientes: Mecanismos de participación que les ofrecen a las organizaciones, aspectos que facilitan o dificultan la participación, Temas específicos de actuación, la relación entre ellas y las instituciones (conflictiva o cooperante) y la existencia de posibilidades de mejorarse la participación.

La política de agenda 21 viene reglada desde instituciones y organismos internacionales, como nos confirman los entrevistados de ambos municipios.

“Los municipios que somos parte mínima territorial, vamos a distinto ritmo. (municipio, comunidad autónoma, estado, Europa, ONU). De hay, que desde, arriba van a marcar cosas básicas, casi siempre normativa, en muchos aspectos ayuda. Lo que va a hacer es que veas los problemas de intentar llevar a cabo algunas acciones” (entrevista 1).

Según lo ve el informante, la reglamentación que se impone desde los organismos internacionales

es algo básico, pero entre estos puntos básicos, está la incorporación de la participación para la creación de la agenda a nivel local. Que, como la parte territorial mas pequeña, se le deja un ínfimo margen de flexibilidad. Este margen es el que permite que existan diferentes velocidades de aplicación de la agenda 21 en los niveles locales.

“No puedes pretender que vayan a la misma velocidad un municipio como Getxo o un municipio como Larrabetzu (...). Simplemente por el tamaño o por compromiso igual va mejor Larrabetzu.” (entrevista 1).

Nuestro informante incide en que no se puede pretender que diferentes municipios, por sus características inherentes, apliquen de igual forma y efectividad las políticas de AI. El menciona expresamente a la Larrabetzu, pero puede ser cualquier otro, en nuestro caso, es Barakaldo.

“Si, yo creo, que viene muy pautado marcando las fases marcando, los momentos, los (...), hitos, etc.... Dentro del proceso, los indicadores y sus cálculos vienen excesivamente regulados. El calculo de los indicadores excesivamente rígido, laborioso y la utilidad practica obedece a interés globales (...). Ha hecho una política muy fuerte, lo dota de estabilidad, pero esta muy pautado y reglado. De lo contrario cada uno haría lo que quisiera y esto seria (...). (entrevista 2).

Según las palabras de este otro informante, podemos deducir, o confirmar que la política de agenda 21, viene pautada, desde organismos supramunicipales y supranacionales. Ambos están de acuerdo en que la base que ofrecen los organismos superiores es legal y que es favorable. Este informante también critica que algunos puntos, son carentes de eficiencia, ya que la agenda 21 se diseño de forma global para actuar localmente.

Es bien conocido que, desde los organismos internacionales, se está primando la participación de todos los actores en las políticas. Sobre todo, en las de carácter ambiental, pilar básico, de la agenda 21.

En las agendas locales se ha intentado trasladar ese principio, que venimos indagando durante la elaboración de este trabajo. Al parecer, eso es algo mas complejo de lo que se supone.

“Es un proceso complicado, continuo y con muchos altibajos sobre todo los aspectos de los actores. Los temas de participación son complicados” (entrevista 1).

El entrevistado, nos indica que, desde su punto de vista, la participación es un tema difícil, que debería ser continuo pero que sufre de interrupciones o desequilibrios por los diferentes aspectos de los actores. Aspectos, algunos de los cuales, podremos identificar y confirmar en los municipios analizados. En contraposición a la amplia exposición de estos que hemos realizado durante investigación.

Como entresacamos de las entrevistas y de estudios anteriores, para el desarrollo de la política de agenda 21. Se exige que se plasme en un documento, el PAL, una hoja de ruta que informe, analice y evalúe todas las acciones que la política llevara a termino.

Con esta descripción del desarrollo de la política de agenda 21, pasaremos, a analizar la temática que nos interesa especialmente, la participación de los actores, referente a la AI 21 de los municipios de análisis.

4.2.1. Implantación de AI 21 en el municipio de Getxo:

Como hemos mencionado en la parte teórica de esta investigación, cuando se crea una política publica se suele estructurar mediante una serie de fases. Una de las primeras es un análisis del problema.

“Nosotros hicimos un análisis del municipio de todos los principales aspectos ambientales como pueden ser: agua, residuos, energía, movilidad, biodiversidad, y etc. [...]. Con ese diagnostico redactamos el PAL, que es de alguna manera, es la herramienta que desarrolla la agenda.” (entrevista 1).

En esta declaración, por el uso, de un lenguaje ambiguo. Nos dice, que ellos, es decir el ayuntamiento hicieron un análisis del contexto como punto de partida para redactar el PAL como herramienta de desarrollo de la de la AI 21.

En ningún momento, hace mención, a la participación de otros actores en esta fase de la política. Con ello, confirmamos, un esbozo de lo que podría llegar a ser la participación en la AI 21 en Getxo, así como en otras políticas del municipio.

Observamos ya desde aquí la participación no va a ser la ideal, ni lo que teóricamente se pensaba. Como podemos observar, del idealismo teórico que nos ofrecen los diferentes autores consultados durante la revisión bibliográfica, hay un gran salto cualitativo, de la teoría según la cual, la complejidad, en las fases de toma de decisiones e implementación ya que en estas existe la participación de los diferentes actores. A lo que en principio nos muestra la realidad del municipio de Getxo.

Para el análisis mas pormenorizado de la actuación de los diferentes actores en la política de la AI 21, seguiremos una guía de análisis de puntos concretos que nos servirán posteriormente para la comparativa.

Mecanismo de participación: Durante la investigación hemos visto que existen diferentes métodos o herramientas para incentivar y llevar a termino la participación de los actores en la gestación de las políticas. Estas plasmadas en diferentes documentos como participa 21 o AI 21, guía para... (IHOBE 2010; IHOBE 2004). Pero ya hemos visto la participación en el ayuntamiento de Getxo deja bastante que desear:

Generalmente el mecanismo que usamos para implicar a la participación ciudadana es el foro de medio ambiente [...]. (entrevista 1).

Con estas palabras, el informante nos intenta decir que normalmente solo usan una herramienta de las muchas posibles.

“un poco la idea es que estén metidos todas las asociaciones que cojan distintos aspectos están: empresarios, deportistas, jubilados, mujeres, jóvenes, etc. [...]” (entrevista 1).

Aquí nos menciona que, a pesar del uso de una sola herramienta, en su voluntad por incorporar la participación se intenta englobar todas las opiniones posibles. Desde los diferentes puntos de vista o vertientes de la ciudadanía residente en el municipio de Getxo.

Esto no significa, que no, se intente mejorar la situación, pero por diferentes motivos que iremos analizando en otros puntos sobre la participación veremos que dificultades les surgen.

Calidad de la participación: En este punto vamos a mostrar una imagen de como es la calidad de la participación de los actores en el municipio de Getxo. La calidad la evaluaremos en función de la actitud proactiva o reactiva, de la regularidad, la frecuencia el interés, etc. que tienen los actores.

“me cuesta esfuerzo participar, Participa la gente que esta muy concienciada en ese tema.” (entrevista 1).

Según las palabras que nos dijo nuestro entrevistado, podemos ver que la calidad no va a ser muy buena, ya que, la gente participa solo cuando esta sumamente interesada en el tema pues al parecer se rinden en cuanto les cuesta algo de esfuerzo.

“ellos pueden revisar las aportaciones técnicas, lo pueden estudiar, etc... Por lógica la participación bien hecha seria: yo lo traslado a mi organización, lo debatimos en mi organización y después vamos a ir... Se pueden contar con los dedos de la mano, eso seria lo ideal pero bueno.” (entrevista 1).

Aquí las palabras, nos remiten a la teoría, y lo contrasta con su valoración de lo que realmente sucede. Diciéndonos lo que supondría hacerlo correctamente y que existen muy pocos actores que realmente lo lleven a cabo. Esto nos va confirmando la opinión que tiene nuestro entrevistado sobre la calidad de la participación en su municipio. Como vemos la verdad es que tiende a ser mala.

“Hay mucha gente, hombre esta claro, pero esto discontinuo, les proponen cosas, pero, (...). Desde salud han propuesto el tema del flúor, de la piscina, algunos otros temas el corredor ecológico y el tema la serología, la riqueza geológica.” (entrevista 1).

Intenta hacernos ver con sus palabras que, a pesar de la mala calidad participativa demostrada, por diferentes motivos que hemos ido viendo vaguedad, desinterés publico o intereses particularistas, aun así, al menos intentan proponer temas.

Conflictividad: Como no, al estudiar, como es la participación de los actores debemos mencionar la conflictividad o la cooperación que pueda existir en sus relaciones y mas cuando de desarrollar una política se trata.

“Se abre el debate, se dice por qué si, por qué no y ahí entonces estamos los técnicos municipales y después los políticos, solos, frente a las propuestas y por norma general también llevar los temas de actualidad en el municipio como el PAL.” (entrevista 1).

En estas palabras, menciona, que son ellos los que buscan el debate para que les llegue información con la cual trabajaran posteriormente los técnicos y políticos en solitario. Esto indica que no existe una conflictividad como tal en el municipio.

Esto puede deberse a la mala calidad de la participación, a las pocas herramientas disponibles para participar o como se va a ver a la sectorización, la imagen que se posee sobre la participación desde las instituciones o sobre el mismo proceso en sí.

Sectorización: El ayuntamiento de Getxo sufre una alta sectorización de sus políticas, la A1 21 no es una excepción.

“La agenda 21, era un nexo que podía coger perfectamente todas las áreas municipales que tenían que ver con medio ambiente. La pata social la está tocando un área de servicios sociales con los que tenemos relación y bueno la pata económica es de la que dependemos todos.” (entrevista 1).

Como podemos deducir de las palabras de nuestro informante, una política como la agenda 21, que busca la sostenibilidad y el desarrollo de distintos aspectos relacionados entre sí. Esta tan sectorizada que los distintos aspectos de esta lo gestionan diferentes áreas del ayuntamiento. Aspectos sociales en urbanismo, aspectos ambientales en medio ambiente y aspectos económicos en la se generen los presupuestos.

La agenda 21 local, la ve como un intento de coordinación entre las diferentes áreas en los aspectos relacionados con el medioambiente.

“tenemos reuniones de coordinación con el área de urbanismo, infraestructuras y servicios, son los que llevan el agua, residuos, vertederos, etc. Estamos en contacto con el área de contratación, tema de compra verde, estamos en el área de policía tema sanciones etc.” (entrevista 1).

Es tal la sectorización que existe en el municipio, que a pesar de que la política de agenda 21 desde su base dice que tiene que haber una transversalidad entre sus dimensiones: económica, social y ambiental, esta es prácticamente invisible. Esta sectorización amplia que sufre el municipio de Getxo lleva a la creación de reuniones de coordinación, cuando esta, debería estar implícita y no deberían ser necesarias dichas reuniones. En las siguientes palabras nos confirma esta idea de la alta sectorización haciendo mención de algunos ejemplos relevantes:

“El PMUS es muy sectorial, las participaciones ciudadanas que hay, no se enfocan, no se controlan.” (entrevista 1).

“que dan cierta cantidad de euros para la redacción y realización de 3 proyectos entonces la gente, vía web, vía twitter o vía no se que vota. Eso es otra herramienta que se usa, que tenemos

de participación, eso si son estancas”. (entrevista 1).

Se puede entre ver que se intenta incluir mas la participación de los actores en las políticas del municipio, pero sin saltarse, esa rigidez sectorial, lo que según nuestro informante conlleva una falta de enfoque y control sobre la participación.

Posibilidades: Otro punto importante del que es necesario hablar y analizar es las posibilidades que nos ofrece o puede ofrecer la participación. En párrafos anteriores hemos incluido lo que nos ha dicho nuestro interlocutor sobre los otros puntos, pero si es verdad que de esas palabras podemos ver que se desprenden ideas sobre las posibilidades que se nos pueden ofrecer.

Como, por ejemplo, cuando hablamos de la transversalidad que en principio es bastante somera, pero si se incide en ella, se puedan conseguir grandes avances, lo mismo sucede con lo mencionado con la dotación monetaria para proyectos concretos y el fomento de la participación por medios telemáticos.

“Dentro de las políticas de sostenibilidad los temas reciclaje, de consumo agua, cada vez menos plásticos, etc... Esto va dentro de los temas políticos, actualmente el medioambiente, es mas transversal así se ve en todas las políticas publicas, en la movilidad sostenible, hay mucha gente que ya no piensa que contra mas coches mejor etc. (..). “(entrevista 1).

Con este testimonio, el entrevistado nos hace ver, que existe la posibilidad de mejora de las políticas de sostenibilidad o la inclusión de la sostenibilidad de las políticas publicas mas generales, no solo en las ambientales. Se están introduciendo temas comunes, como reciclaje, el consumo de agua y la reducción de plásticos entre otros. También el cambio de tendencias en la población por la educación y que esto puede ser un potenciador de la transversalidad y la sostenibilidad mediante la inclusión de ideas ambientales en diferentes políticas y sus planes de acción correspondientes.

Percepción Institucional: Ahora, que hemos hecho, un esbozo algo mas preciso y real de como es la participación en el municipio de Getxo gracias a la información que nos proporcionó nuestro entrevistado. Antes de llegar a observar si todo esto tiene algún impacto tenemos que analizar que precepción que existe de la acción que llevan a acabo los actores. Esta debe ser vista desde diferentes ópticas, concretamente, la percepción institucional y la del propio proceso participativo.

Desde el consistorio como actor institucional se tiene un punto de vista concreto sobre los actores y la participación. El entrevistado mediante su discurso no deajo ver cual podía ser.

“Es un foro consultivo al alcalde, con la cual, el ayuntamiento tiene la capacidad de oír que es lo que se dice desde los distintos puntos de vista. Ósea no es decisorio, como todos, por que eso seria muy peligroso ya que aquí la gente participa cuando le preocupa, cuando le preocupa de manera negativa, nunca de manera positiva, entonces [...] Es como una comunidad de propietarios, pero a lo bestia”. (entrevista 1).

Con estas palabras, nos transmite que, los actores no institucionales a pesar de su mala calidad de participación y la falta de alta conflictividad las instituciones lo ven como algo negativo. Es

por eso por lo que la herramienta de participación es consultiva, ve a las organizaciones como una comunidad donde solo participan de forma negativa cuando les molesta algo y en pro de sus intereses particulares.

“el que se hable del PAL y que todo el mundo sepa que es un PAL, que sepa que estamos trabajando en la agenda 21, a pesar de que, firmamos la agenda, el compromiso de Alborg, hace un montón de años. Todavía puede ser que haya gente en el ayuntamiento y sigue habiendo gente en el municipio que no tiene ni idea de que Getxo esta inmersa en la Al.” (entrevista 1).

Nuestro interlocutor ve que, a pesar de toda la labor realizada, hay gente, tanto entre los individuos del actor institucional como entre los de los actores civiles que desconocen la situación del municipio, lo cual, es algo irritante que lleva a dejar de intentar mejorar la situación. Como veremos en los párrafos siguientes la imagen que se tiene del fenómeno participativo no es que sea muy buena y no solo desde la institución como han confirmado estas palabras.

Fenómeno participativo: Se tiene una imagen tan degradada del proceso participativo en el municipio de Getxo, que como ya hemos mencionado, se les restringe, el poder decisorio, porque los actores, que participan de forma colectiva, según el entrevistado no representan a los individuos. Solo se participa cuando están interesados en temas particulares.

Ven el fenómeno participativo como una mera forma de información, para gestionar los problemas de la ciudadanía que el consistorio cree que son de interés común. Pues se supone que han sido elegidos para gestionar el municipio y eso implica tener el monopolio en la toma de decisiones.

“[...] los políticos y los técnicos estamos mas interesados en oír lo que dice la gente, te sirve claro, para orientarte hacia donde vamos, etc...” (entrevista 1).

Impacto: Ahora que ya hemos visto en profundidad, los factores, mas interesantes y que afectan a la participación, hemos de observar que impactos a podido tener esta en la política concreta que hemos empleado para nuestra investigación.

“Hay cosas que han salido del foro, el plan de bidegorris, cuando el 1º plan de bidegorris se lleva al foro se hicieron muchos cambios desde el foro.” (entrevista 1).

Según las palabras, que menciona, el entrevistado a parecer y dado que la política de agenda 21 viene reglada, el impacto de la participación no ha sido mucho. También hay que tener en cuenta las características que hemos ido recopilando y que la flexibilidad existente en esta materia es bastante pequeña.

Aun así, se desprende, que ha habido impacto en algunos temas, pero no han surgido directamente de la participación, sino que mas bien han introducido algunas ideas en la redacción propuesta.

4.2.2. Implantación de la AI 21 en el municipio de Barakaldo:

Tal como ya hemos mencionado anteriormente en las agendas locales 21, las acciones que se han de llevar a cabo han de estar plasmadas en un documento el PAL. En Barakaldo, para la elaboración del 1º PAL, se debía conocer la situación en la que se encontraba el municipio.

Aquí en Baracaldo, se empezó, el tema de la agenda 21 en 2004-2005. Te cuento en el primer plan de acción, el diagnostico fue largo (como de 2 años) el municipio es mu, grande que es y todo lo que tiene pues [industria, sector servicios, zona agraria y medioambientalmente (mareas, ríos, rías, etc.)]. Eso dificulta mucho el diagnostico y en el primer plan de acción, implantación fue muy experimental. (entrevista 2).

Según se desprende de las palabras de nuestro entrevistado, en el municipio de Barakaldo, se comenzó de forma tardía la implantación de la agenda 21. Por ello y contando con la información suministrada por otros entes institucionales tanto a nivel municipal como provincial o autonómico (ayuntamientos, Udalsarea 21 u IHOBE) se hizo de forma experimental. No lo dice de forma expresa, pero induce a pensar que no solo las características del municipio son los factores que complicaron el diagnostico inicial, con esto podemos entrever ya un poco las características de la participación.

“Fue muy complicado por los agentes sociales, tenemos mucha acción social, importante, fragmentada eso hizo difícil la implementación de la agenda 21”. (entrevista 2).

Aquí nos confirma, lo que sospechábamos, que en esa experimentación que se intento incluía procesos participativos. Es mas nos incide en el hecho de que tienen mucha acción social y que esta no está muy coordinada. Debido a los distintos intereses particulares.

Mecanismo de participación: Aun así, Barakaldo intento volcarse mas en la participación de sus actores poniendo marcha varias de las técnicas, recogidas en documentos recopilatorios, proporcionados por la red de Udalsarea 21 o entidades colaborativas como IHOBE (participa 21).

“La participación tuvo una gran respuesta, pero costo mucho, porque se intentaron muchos métodos de participación: buzones verdes, entrevistas telefónicas y varios foros. Incluso se hizo una encuesta muy compleja con una muestra representativa por barrios, sexo, edad, etc. (...). Podría decir que son unas 300 asociaciones de muchos ámbitos y colectivos amplísimos (jubilados, deportivas, ambientales, culturales)”. (entrevista 2).

Con estas palabras, nuestro informante, nos dice que en Barakaldo la participación fue masiva durante el 1º PAL ya que el consistorio se volcó, a pesar de los costes, en poner en marcha muchas herramientas de participación. Nos confirma que Barakaldo tiene una gran acción colectiva y que cuenta con alrededor de 300 asociaciones de diversa temática. Reitera la importancia de la cantidad de actores colectivos en la sociedad barakaldesa, y como se usaron muchas herramientas para que estas participasen:

“Los agentes sociales en el 1º PAL, hubo bastantes, el resultado fue representativo. Yo entiendo

que participación tuvo una gran respuesta, pero costo mucho, porque se intentaron muchos métodos de participación.” (entrevista 2).

“Se intentaron: buzones verdes, entrevistas telefónicas y varios foros: foros políticos, foros informativos, foros internos, etc.” (entrevista 2).

Calidad de la participación: Según el discurso ofrecido por el entrevistado, la calidad en la participación de los actores de acción colectiva de Barakaldo podría calificarse como de calidad media, pues, tiene cosas que podrían indicar una alta calidad en la participación y otras que desvirtúan esta.

“Si, se mueven todas las asociaciones, si la reunión es a la tarde vienen a la tarde o si es a la mañana vienen a la mañana.” (entrevista 2).

Nos confirma, que las asociaciones, tienen en algunos casos mas recursos de que suponíamos ya que estos normalmente suelen ser escasos en estos actores. Pero al parecer aquí existen asociaciones que disponen de recursos de carácter humano relevantes.

Si son pocas, pero las que son, se lo curran, lo que pasa, es que también existe la participación discontinua, participan en las primeras fases y en las demás fases consultan como vas.” (entrevista 2).

Lo que debilita y empeora la calidad de la participación es que a pesar de la cantidad de actores y que cuenten con algunos recursos, solo, hay una participación minoritaria de calidad, muchas de las asociaciones solo participan en las fases iniciales de la política y luego simplemente solicitan información de los procesos de desarrollo y puesta en marcha de la política.

Conflictividad: Los antecedentes socioeconómicos del municipio influyen en la conflictividad de los actores sociales respecto a la actuación institucional, eso no significa, que haya una conflictividad exacerbada llegando a la actuación por cauces ilegítimos.

La gran cantidad de actores, como ya hemos mencionado, complica las cosas y mas cuando estas provienen de un pasado industrial, que hace, que los logros en materia de medioambiente se lograran por medio del conflicto. Anqué este haya desaparecido, la desconfianza en la administración queda patente, lo cual hace que se luche algo mas, pero siempre en los márgenes de la legitimidad y esto nos queda confirmado por las siguientes palabras de nuestro entrevistado:

“si que hay una desconfianza implícita en las administraciones, se puede detectar, pero participan con espíritu legitimo, tienen carácter combativo, pero dentro de ese contexto.” (entrevista 2).

Sectorización: Como todas las instituciones el ayuntamiento de Barakaldo, esta dividido, en secciones o áreas distintas y la actuación de estas provoca la sectorización de las políticas y de las acciones.

“Baracaldo es bastante estanco, aun así, se buscando la transversalidad, fue muy complicado por los agentes sociales. Tenemos mucha acción social muy importante, pero, al mismo tiempo, muy muy fragmentada.” (entrevista 2).

Al parecer, se intento, buscar la transversalidad que conlleva, las ideas de base que tiene la política de agenda 21. A pesar de la gran acción social que posee Baracaldo no pudo implantarla ya que su fragmentación les hacia moverse por intereses propios.

Amen de los problemas, propios, derivados de la lucha temática individual propia de cada asociación, hay que añadir, los propios intereses del ayuntamiento que ha sectorizado mucho las acciones de forma que no surjan puntos comunes que puedan unificarlas. Eso es la idea que parece desprenderse de las palabras de nuestro interlocutor pues aun confirmando la alta sectorización, no ha confirmado que este sea el motivo.

“Depende mucho de los ayuntamientos que han sectorizando las acciones.” (entrevista 2).

Posibilidades: Con todo lo analizado sobre el municipio de Baracaldo, vemos que existen algunos puntos que nos muestran posibilidades. Tanto positivas es decir cosas que pueden ser mejores o negativas, puntos, donde existen posibilidades de que empeore y que los actores deberán tener en cuenta para próximas acciones participativas.

“Bien (...) Baracaldo es muy grande y tienes muchos habitantes, llegar a todos es muy complicado, la idea es ir por barrios, pero eso lo que hace es que las propuestas sean muy muy localizadas en los barrios, eso lo complica mucho. La dificultad es el tamaño porque la participación existe, pero el tamaño del municipio es (...).” (entrevista 2).

Según nuestro entrevistado en este caso solo existe un punto que da posibilidades de fallo y no menciona explícitamente cual seria la posibilidad de mejorar esto. Hace referencia al tamaño del municipio y su gran numero de habitantes. La potencialidad que ve el consistorio seria sectorizar mas las acciones. Reduciendo el municipio a entidades mas pequeñas como serian los barrios. Pero esto puede conllevar problemas de desigualdad de acciones o del reparto de los recursos.

Percepción Institucional: Para ver como se conjuga todo esto en la participación y los posibles efectos que puede llegar a tener hay que tener en cuenta la percepción que se tiene de la participación ya sea desde las instituciones o del propio fenómeno participativo como tal.

“En Baracaldo se intenta mantener como eje principal, el pilar de medio ambiente pero los ayuntamientos, lo están derivando, al tema social debido a la crisis. Estamos mas hacia la sostenibilidad social, Baracaldo se tira mas por el riesgo social pero bueno.” (entrevista 2).

En el desarrollo de esta investigación, procuramos centrarnos en el pilar medio ambiental de las agendas locales 21, porque dada la situación del tema y la relevancia para la opinión publica era mas interesante. Pero no debemos olvidarnos de que toda política de agenda 21 tiene otros dos pilares: el social y el económico que, con las medidas a tomar, se busca la sostenibilidad y la transversalidad entre los tres. Al parecer, el contexto, está derivando en potenciar unos mas que otros.

Al parecer desde el ayuntamiento de Barakaldo y en palabras de nuestro entrevistado se están volcando mas en los puntos sociales de la política de AI 21, esta perspectiva en principio daría mas margen a la participación a las asociaciones de carácter social dada la sectorización de las acciones y de las propias políticas. Si este pilar toma mas importancia se buscará un mayor consenso y mayor participación en dicha temática.

” En cambio, en el 2º PAL, ha sido sencilla, tiene una transversalidad que desde los propios procesos ya viene de la evaluación. El 2º PAL es mas sencillo la metodología ahora esta mas adaptada.” (entrevista 2).

Con esta cita extraída de la entrevista, nos confirma un poco la idea de que el consistorio ve en la actuación de los actores sociales un estorbo que retrasa la redacción del PAL y por consiguiente la puesta en marcha de las acciones que a este van adjuntas. Como ya hemos mencionado y confirmado se redujo de forma drástica la participación en las fases iniciales (diagnostico) del segundo PAL. De estas palabras se deduce que lo argumentaron en la transversalidad obtenida y en la adaptación de las metodologías tras un proceso de evaluación, que en ningún momento nos ha hecho mención directa o indirecta de que hayan participado todos los actores en el mismo.

Fenómeno participativo: Actualmente el municipio de Barakaldo se encuentra en pleno proceso de evaluación de sus políticas de AI 21. Lo que llevara a la redacción de un segundo PAL. Viendo la complejidad del primero el consistorio como actor principal a usado todos sus recursos para reducir la participación y así simplificarlo.

“En el 2º PAL, en el diagnostico, la participación no esta contemplada. Aun así, se intento, una experiencia en esta fase (vía web, cuestionario) donde si que se invito a todos a que participaran. (email)”. (entrevista 2).

Según esto se sigue teniendo en cuenta algo la opinión de los actores, en la fase inicial del 2º PAL, pero no todo lo que se debería. Como se ha descrito anteriormente y varias veces la participación en el municipio es de una calidad media, es discontinua y solamente unos pocos actores participan en conciencia.

Con esta imagen, que se tiene de la participación, no solo desde las instituciones anteriormente descrita. El propio fenómeno participativo se ve que, no es muy adecuado, con lo cual el consistorio intenta controlarlo y reducirlo hasta el punto de que sea “optimo” al menos en su opinión.

Impacto: Todo esto no lleva a este ultimo punto que es el final del proceso participativo, el impacto que este tiene en la política de la AI 21.

“Si, ha habido acciones concretas: el tema senderos, el tema del alumbrado, las zonas con poca luz, el reciclaje de residuos, el tema contenedor, tema de la seguridad, los puntos negros para mujeres, puntos inseguros, oscuros, inaccesibles, etc.” (entrevista 2).

Vemos que, a pesar, de el volumen de actores, la calidad media de su participación ha tenido

ciertos impactos en las acciones locales. Para tratarse de la AI 21, que posee como ya se ha mencionado 3 pilares base, los temas en lo que se ha impactado son mayoritariamente sociales (seguridad y ocio), también algunos de carácter ambientales pero que afectan a la economía. La reducción de recursos y el reciclaje de productos para su reutilización.

4.2.3. Análisis comparativo de ambos municipios:

Una vez realizado un análisis individual, de cada municipio, que nos muestra el fenómeno de la participación y como esta puede influir finalmente en la política de la AI 21. En las siguientes hojas veremos este análisis de forma comparativa. Centrándonos en los puntos comunes y dispares que existen entre ambos municipios.

Para ello seguiremos el mismo esquema que en el análisis individual de forma que sea mas fácil de seguir la comparación.

Según nuestras fuentes, los responsables de ambos municipios están de acuerdo en que la política de la AI 21 viene mu pactada y controlada desde los organismos supramunicipales. Ambos están de acuerdo en que esto es bueno en cierta medida ya que la política de AI 21 no lleva una normativa explícita para su cumplimiento, sino mas bien, son una serie de acciones de mejora de la situación de otras políticas. Otro punto en que ambos están de acuerdo es que la acción participativa de los actores sociales complica la situación dado el poco margen que tienen.

Aun así, ambos representantes, nos han dicho que esto no esta carente de fallos, que es donde difieren un poco entre ellos. Por ejemplo, en el municipio de Getxo nos hacen referencia a la poca flexibilidad que se les da, existen diferentes modalidades y velocidades en la aplicación. En Barakaldo, por el contrario, lo quieren recalcar como critica es la complejidad y el carácter globalista de los índices e indicadores de referencia que deben cumplirse provenientes de los entes superiores.

Del análisis realizado en ambos municipios y de la extrapolación de datos realizada de la información proporcionada por las personas que entrevistamos, podemos concluir, que ambos municipios con algunas diferencias implantaron la AI 21 comprometiéndose con lo que ello implica. Se firmaron los acuerdos internacionales sobre el tema: la carta de la tierra, la carta de Alborg, etc. (cuadro 2).

Entre todo, está la creación de un documento específico que ya se ha mencionado, el PAL donde se recogen todas las actividades y acciones que se realizaran en municipio. Ambos han desarrollado ya el primero y tras un proceso evaluativo se encuentran procesando el segundo.

La creación de ese primer PAL fue complicada en ambos municipios por distintos factores, pero uno de los factores comunes fue la participación de los actores sociales, idea base, de la agenda 21, ya expuesta anteriormente.

La primera fase de toda política es realizar un análisis de la situación del tema en cuestión aquí es donde comienzan las pequeñas diferencias que se han observado durante la investigación y

que después han sido ratificadas por los discursos de nuestros entrevistados.

Por ejemplo, en el ayuntamiento de Getxo, se no dijo que lo basaron en aspectos ambientales, que es uno de los pilares de la agenda 21. Como pueden ser el agua, residuos, biodiversidad y un largo etc.

Sin embargo el ayuntamiento de Baracaldo lo baso en las características de los tres pilares de la política: económicos, sociales y ambientales. La mayoría de las características para tener en cuenta fueron las ambientales: mareas, ríos, rías, especies invasoras y un largo etc. Pero se incluyeron parte de la economía, el sector primario y terciario, así como el carácter social que estos conllevan.

Mecanismo de participación: Como ya hemos visto, desde instituciones supramunicipales se ofrecen ayudas consultivas, IHOBE, Udalsarea 21 entre otras organizaciones para la gestión y organización de la implantación de la política de agenda 21 a nivel local. Estas, en documentos informativos, hacen mención de las diferentes herramientas y mecanismos que se pueden emplear para la gestión de la participación.

Vemos que hay una particularmente interesante, ya que, la usan en ambos municipios. Es la construcción de un foro donde se recoja a los representantes de los actores sociales para que actúen colectivamente. En ambos municipios, se incluye la representación de sectores similares: empresarios, jubilados, deportistas, mujeres y juventud.

Las diferencias surgen, en el hecho, de en Getxo es lo único que se usa. En Barakaldo, debido a su tamaño, y otros factores, como, la gran amplitud de la acción social ha sido necesario la utilización de mas formas de participación mediante el uso de otras herramientas: buzones verdes, encuestas telefónicas, entre otras y todo ello a pesar de su elevado coste. Otra diferencia es la existencia en Barakaldo de organizaciones de diferente tipología como las culturales. Que de existir en Getxo no se han tenido en cuenta o al menos no se nos ha confirmado que existan.

Con lo expuesto por nuestras fuentes, podemos extrapolar, que, mediante los mecanismos de participación usados por ambos municipios, puede generar, una diferencia en continuo, en las creaciones de las redes sociales que interrelacionan a los actores, las características mostradas por ambos municipios, hace que las redes sociales que surgen sean mas o menos similares y parecidas al modelo teórico de las issues networks, dadas las características por las que estas se definen. (cuadro 1)

Calidad de la participación: En el análisis individual de los municipios llegamos a la conclusión de que ninguno tiene una alta calidad de participación. Getxo para ser precisos su calidad en la participación no es la adecuada u optima. En ambos municipios, la participación es de carácter discontinuo, pocos actores se implican activamente debatiendo los temas internamente y preparándolos a conciencia. Ambos municipios, tienen una participación temática y basada en los intereses particulares.

Por lo que se entiende, de lo que nos han dicho los entrevistados, podemos ver la diferencias surgen tras la participación inicial, en Getxo solo participan en el foro cuando les corresponde y en las fases que se les permite. Por el contrario, en Barakaldo, tras la participación al menos

se preocupan de estar informados de como van las fases posteriores. En Getxo, no hemos podido confirmar la preocupación sobre el tema del seguimiento.

Esta pequeña diferencia, el seguimiento, por parte de los actores en las diferentes fases es lo que nos ha llevado a elevar un poco la calidad de la participación en el municipio de Barakaldo, la cual hemos calificado de calidad media, aunque solo sea por hacer una leve distinción.

Conflictividad: No se ha podido confirmar, que en ninguno de los 2 municipios exista una conflictividad definida como tal, ya que en uno la participación es tan endeble que es el propio actor institucional el que incita al debate como es el caso de Getxo. No así en el otro que si hay una mayor actividad en el tema. Barakaldo debido a su pasado industrial y que los logros ambientales si que fueron conflictivos, a pesar de haberla perdido, le han quedado restos de desconfianza en los actores institucionales lo podría representar una “conflictividad”, aunque en ningún momento, se sale del espíritu y de los procedimientos legítimos son algo mas activos, pero siempre dentro de ese contexto.

Sectorización: El relato proveniente de nuestras fuentes nos lleva, a confirmar la gran sectorización que existe en ambos municipios. Desde el principio la AI 21, ha de ser transversal que es lo que debe proporcionar, al menos, esa es la base de esta. Unificando sus tres pilares e intentar hacerlos sostenibles.

Desde Getxo lo veían desde un punto coordinativo, con el que anexar los diferentes temas relacionados con el medio ambiente en los otros departamentos o secciones. En este caso es tal la sectorización que se ha llegado al punto de que las participaciones ciudadanas no sean focalizadas ni controladas de forma efectiva. Los procedimientos de coordinación se hacen de forma continua, mensualmente en reuniones bilaterales entre alas áreas: urbanismo, contratación, policía... y los principales temas son residuos, vertederos y sanciones entre otros. A diferencia de Getxo, Barakaldo fue directamente en busca de la transversalidad y de la acción multidisciplinar dentro de su política de AI 21, aunque, no lo haya logrado.

Posibilidades: En este punto mostramos las posibilidades que la participación puede ofrecer y las posibilidades que ofrecen los actores institucionales. Son diferentes desde ambos municipios, aunque no siempre son buenas, sino que, pueden generar mas problemas.

Por ejemplo, ambos municipios han visto la posibilidad de ir abriendo los procesos participativos a otros sectores, que seria lo propio de la política de AI 21. Ambos municipios ven en las comunicaciones de carácter tecnológico una fuente de mejora en los procesos participativos.

Getxo, nos confirma, esto con la mención, de los presupuestos participativos no sin criticar los problemas que de ello se derivan como los retrasos en los proyectos. Barakaldo, por el contrario, ve la posibilidad, aunque ello haga mas complicada la gestión del municipio, la apertura de los procesos participativos a unidades territoriales mas pequeñas, los barrios.

Si bien esto son posibilidades, vemos que si no se reduce la sectorización que existe, estas no solo son posibilidades nefastas, sino que acarrearán mas problemas que soluciones.

Percepción Institucional: La imagen que se tiene de la participación por parte de los municipios es que esta, deba ser una mera fuente de información, ya que suponen que la participación es peligrosa, ya que, en ambos municipios, se nos ha confirmado la idea de una participación temática y personalizada. Esta percepción de peligrosidad a llevado a ambos municipios a recalcar el carácter consultivo. En ambos municipios se nos recalca la sectorización de las políticas y de las acciones derivadas de las mismas, no nos lo han confirmado de forma expresa, pero los consistorios mantienen esta estructura sectorial para evitar que la participación pueda influir de forma mas profunda en la toma de decisiones.

La diferencia surge, en la argumentación que usa cada consistorio par ello, en Getxo se apoyan en la falta de información, en el pasotismo, la baja representatividad y otras razones similares. Por otra parte, Barakaldo, lo argumenta en base a lo ya conseguido y que han adaptado las metodologías, buscando una reducción de la acción en las distintas fases de la política, en el caso de la Al 21 y su nuevo PAL, ya en su análisis, se ha reducido la intervención participativa desde las instituciones.

Los consistorios se ven como actores legitimados en unas elecciones para gestionar el municipio, se supone que al ser elegidos democráticamente son los responsables.

Fenómeno participativo: Como hemos mencionado las instituciones se ven como actores legítimos pues son elegidos de forma democrática. Ambos municipios, como ya se ha descrito en el punto anterior, tienen una imagen mala de la participación, como algo peligroso y que hay que controlar en todo momento ya que el propio proceso de la participación es visto por parte de ambos municipios como una amenaza a la convivencia.

La participación es de forma discontinua, solo como un medio de protesta, no se lo preparan los suficiente (generalmente), es por temas de intereses particulares, esta imagen que se tiene del fenómeno participativo es muy mala. Ya hemos analizado sus características entre ellas su baja calidad. No existen diferencias en la imagen que se tiene del fenómeno participativo, al menos, confirmadas de forma explicita por las fuentes consultadas.

Impacto: En nuestra investigación queríamos investigar, sí como participan los actores en la Al 21, influía en la elaboración de la política. Para ello hemos analizado diferentes aspectos de la participación.

A pesar de sus condiciones, que no son la optimas, pocas herramientas para participar, mala calidad, una pésima imagen de las instituciones y del propio fenómeno de participación como algo peligroso y a tener controlado. Aun así, la participación tiene sus frutos, mediante un impacto en algunos temas. Al tratarse de la política de la Al 21, que ya hemos mencionado y confirmado que no posee mucho margen de acción, los temas en los que ha impactado, son pocos y por raro que pueda parecer existen diferencias notables.

Por ejemplo, los temas en el municipio de Getxo son sanitarios y ambientales: corredores ecológicos, químicos en las piscinas entre otros. En Barakaldo por su parte se compagina mas con lo social, a los típicos de reciclaje, hemos de añadir muchos temas de seguridad ciudadana y de las mujeres en particular.

5. Conclusiones:

Nuestra pregunta de investigación, en la cual se fundamenta este trabajo era la siguiente ¿Cómo es la participación de los actores en la elaboración la AI 21?

Antes de comenzar con las conclusiones que podemos extraer de dicha investigación, hemos de tener en cuenta que, por diferentes motivos, estas, estarán segadas. Se trata de un sesgo institucional, ya que, los actores institucionales son aquellos a los que se ha tenido mayor acceso como fuente de datos primarios.

Nuestra hipótesis de partida conectaba a los actores, con el hecho de si realmente la forma de actuar influía en la política final. Hipótesis que se ha visto parcialmente confirmada por los datos ofrecidos por las distintas fuentes utilizadas, fundamentalmente las entrevistas a los técnicos municipales. Aunque esta relación es matizable por el carácter global de la ag21, el impacto es sobre la temática contenida en el PAL.

Como ya se ha tratado en puntos anteriores, todos los actores, tienen una serie de recursos a su disposición. Se ha visto que están repartidos de forma muy desigual, con lo que los actores institucionales suelen imponer sus decisiones, con ello sus criterios y valores.

Nos ha llamado la atención que al analizar el proceso participativo desde diferentes prismas para tener un mejor conocimiento de este y como este puede afectar finalmente a la política de AI 21, a pesar de visión negativa y de la poca flexibilidad concedida por las organizaciones supraestatales o supranacionales, la acción participativa ha tenido impactos interesantes.

Se tiene una imagen escéptica del proceso participativo, como hemos, comprobado no solo teóricamente, la calidad de la participación es deficiente en ambos municipios, así como las razones que llevan a la participación esto hace que los actores institucionales, que son, los que cuentan con mayores recursos: económicos, humanos y temporales entre otros. Mantengan que la participación se mueva en el terreno consultivo y no en decisorio.

Algunos de los sistemas, que muestran, esta intención de control es el mantenimiento de la sectorización en los municipios, aunque se empiezan a ver resquicios de apertura: presupuestos participativos, por ejemplo. Lo ideal sería la búsqueda de la sostenibilidad, la transversalidad y la transparencia total, incorporando la participación equitativa en todas las secciones.

Otro de los puntos de los que se puede sacar conclusiones, es que, a pesar de centrar nuestra investigación en el medioambiente pues es lo que casi todo el mundo entiende por la temática de la AI, al parecer en los diferentes municipios y dependiendo de la acción participativa, se le da mas importancia, a temas sociales que poca gente incluía como temáticas de la AI 21.

Por el contrario, hemos confirmado que el pilar mayoritario de la AI 21 y los temas en los que impacta la participación son mayoritariamente ambientales, básicamente la 3R, en lo referente a los temas sociales, son temas sanitarios y de seguridad principalmente.

Durante nuestra esta investigación, hemos visto, el poco margen que se deja a la acción

participativa a nivel local. Vemos que los impactos que esta acción ha tenido son importantes pero muy pequeños, ya que se podría mejorar, e intentar conceder algunas cuotas de poder decisorio a las acciones participativas y no tratarlas como meras fuentes informativas. Incluso llegando a la formación de un organismo en el que puedan debatir todos los actores al mismo nivel y con cuotas de poder equitativas.

En el punto de las posibilidades, que hemos analizado, los entrevistados nos hablaban del uso de los recursos materiales y de comunicación como las Tics que podrían proporcionar mas recursos al fenómeno participativo, y como medio de comunicación entre los diferentes actores. Durante nuestra investigación ha surgido temas, que, a pesar de no tener una importancia relevante, para este trabajo, no están carentes de interés para futuras investigaciones. Como por el ejemplo el uso de las Tics en las relaciones con las instituciones o entre los diferentes actores en las políticas, el surgimiento de nuevos perfiles personales y como afectan estos a las políticas, las políticas y sus acciones sectoriales, un análisis de efectividad y eficacia del proceso sectorial, entre otros temas.

6. Bibliografía y otros recursos:

Aguilar, S. (1998). “las políticas de medio ambiente, entre la complejidad técnica y la relevancia social” En Subirats, J. políticas públicas en España: contenido, redes de actores y niveles de gobierno. Ariel, Madrid.

Artigas, Pelayo (2004). La agenda 21 local: vehículo idóneo para la necesaria participación directa de los ciudadanos en el desarrollo sostenible. S.A Mundi prensa, México.

Bardach, Eugene (1998). Los 8 pasos de las políticas públicas, un manual para la práctica. GED Miguel ángel Porrúa, México.

Cook, Karen (2012). “la vinculación de los actores y estructuras desde la perspectiva de las redes de intercambio”. En Requena, F. Análisis de redes sociales: orígenes, teorías y aplicaciones. CIS, Madrid.

Colino, Cesar (2017). Las administraciones públicas en España. Tirant to Blanch, Valencia.

Chulia, Elisa (2012). Como se hace un trabajo de investigación en ciencia política. Catarata, Madrid.

Getxo (2016). Evaluación del grado de ejecución del plan de acción 2016 – 2019. Ayuntamiento de Getxo, Getxo.

Getxo (2016). Plan de acción local de la agenda local 21 2016 – 2019. Ayuntamiento de Getxo, Getxo.

González, I. (2010). Antropología de la participación política. Amaru, Salamanca.

Grau, Mireia (2002). Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos. Tirant to Blanch, Valencia.

Grau, Mireia (2002). Políticas públicas y estudios de caso, una guía para la realización de trabajo de análisis paso a paso. DM, Madrid.

Harguindeguy, Jean (2015) análisis de políticas públicas. Tecnos, Madrid.

IHOBE (2004). Agenda local 21, guía para la puesta en marcha de mecanismos de participación. Gobierno Vasco, Vitoria.

IHOBE (2010). Participa 21. Gobierno Vasco, Vitoria.

Jordana, Jacint. “El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación

entre políticas públicas y estado?” *Gestión y análisis de políticas públicas*, nº 3 (1995) 77-90.

Kenoke, D. (2012). “la organización social en los ámbitos de la política nacional, exploración de algunas hipótesis estructurales”. En Requena, F. *análisis de redes sociales: orígenes, teorías y aplicaciones*. CIS, Madrid.

Martínez – Solimán Magdy. “La ONU del desarrollo, el clima y la paz” *Política exterior* nº117 (2017) 92-102.

Martin, J. (2003). *Agenda local 21, ¿Qué es? ¿Cómo se hace? ¿para qué sirve la planificación participativa?* Fundación de iniciativas locales, Madrid.

Molina, José Luis (2001). *El análisis de redes sociales, una introducción*. Bellaterra, Barcelona.

Moratí, J. “alguna precisión sobre las nuevas tecnologías y la democracia deliberativa y participativa”. En Barber, R. (2009). *Internet, derecho y política, la transformación del derecho y la política en 15 artículos*. UOC, Barcelona.

Murga, M.A. (2006). *Desarrollo local y agenda 21, una visión social y educativa*. Pearson educación, Madrid.

Nantera, A (2004). *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*. Universidad Carlos 3º, Madrid.

Lindblom, charls (1991). *el proceso de elaboración de políticas públicas*. GED Miguel ángel Porrúa, México.

Olmeda, José Antonio; Parrado, Salvador; Colino, Cesar (2017). *Las administraciones públicas en España*. Tirant to Blanch, Valencia.

Ruiz, C. (1996). *Manual para la elaboración de políticas públicas*. San Rafael, México.

Sanz, Luis. “Análisis de redes sociales: o como representar las estructuras sociales subyacentes” *Apuntes de ciencia y tecnología*, nº 7 (2003) 21-26.

Serafini, teresa (1990). *Como se estudia*. Círculo de lectores, Barcelona.

Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. MAP, Madrid.

Subirats, J. (1999). *Políticas públicas en España contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Ariel, Barcelona.

Web de ICLEI. Disponible en: www.iclei.org. (Consultado: 15-05-2018).

Web de la ONU: Declaración de Río (1992). Disponible en: www.onu.org. (Consultado: 15-05-2018).

Web del servicio de medio ambiente y biodiversidad. Disponible en: www.mapa.gob.es/es/biodiversidad/servicios. (Consultado: 15-05-2018).

Web de datos estadísticos del EUSTAT. Disponible en: <http://www.eustat.eus/udalekoa>. (Consultado: 25-07-2018).

Anexo: relación de entrevistas reseñadas

Numero	Informante	Tipo
1	Técnico de medio ambiente del ayuntamiento de Getxo	Entrevista
2	Técnico de medio ambiente del ayuntamiento de Barakaldo.	Entrevista

7. Anexos:

Transcripciones de las entrevistas a los técnicos de medioambiente de los municipios investigados:

Entrevista nº 1:

Realizada al técnico de medioambiente del ayuntamiento de Getxo, como persona responsable de la agenda 21.

La entrevista se llevo a cabo en una sala de reuniones, del edificio que alberga diferentes subsecciones del ayuntamiento que no están todas en el mismo edificio.

El entrevistado se mostro muy colaborador y dispuesto a ayudar todo cuanto le fuera posible. La reunión de la entrevista comenzó puntualmente a la hora previamente acordada. Se le plantearon las siguientes cuestiones, a las que respondió amablemente.

El tiempo estimado de la entrevista fue de unos 33 minutos.

¿Cómo comenzó usted personalmente en el tema de la sostenibilidad y, en concreto, con la implantación de la AL21 en su municipio?

Por que empezamos en el tema de la agenda 21. personalmente cuando yo llegue al ayuntamiento, hace ya casi 25 años, el área de medio ambiente estaba sin montar estábamos haciendo un poco las cosas deslavazadas entonces vimos, que bueno, la Al 21 cuando empieza rio después Alborg etc.

Era un nexo que podía coger perfectamente todas las áreas municipales que tenían que ver con medio ambiente, si es cierto, que la agenda 21 en principio cuenta con 3 patas: la pata ambiental, la pata social y la pata económica en principio. Nosotros dentro del área o dentro de lo que me toca, es la pata ambiental.

La pata social por así decirlo, de alguna manera, la esta tocando un área a parte que es de servicios sociales con los que te tenemos relación y bueno la pata económica es de la que dependemos todos, ósea, ¿que va un poquito aparte no?

Simplemente nosotros estamos relacionados en lo que son aspectos ambientales con la pata económica, es complicado el aspecto ese de la agenda 21, ¿el tema de la sostenibilidad de las 3 patas no? Comencemos por ahí mas o menos.

¿Cuál es su papel actualmente en la AL21? ¿En qué situación diría usted que está actualmente la AL21 en su municipio?

Nosotros cuando empezamos hicimos un análisis del municipio al nivel de la pata ambiental de todos los principales aspectos ambientales como pueden ser: agua, residuos, energía, movilidad y etc.

Diferenciamos una serie de aspectos, la biodiversidad, también esta incluida y una vez con ese diagnostico redactamos el primer PAL. Ahora hemos redactado ya el segundo PAL, que es por así decirlo de alguna manera, es la herramienta que desarrolla la agenda.

Nosotros llevamos la coordinación de todo y hay algunas acciones que vienen en el PAL que las llevamos directamente nosotros. Después tenemos reuniones de coordinación con el área de urbanismo, infraestructuras y servicios, son los que llevan el agua, residuos, vertederos, etc.

Estamos en contacto con el área de contratación, tema de compra verde, estamos en el área de policía tema sanciones etc. Un poco coordinamos todas las áreas en base a la redacción del PAL, en parte somos parte activa, de el porque hacemos un montón de actividades y acciones no solo lo que tenga que ver con el tema de biodiversidad.

El PAL lo tienes definido y lo puedes rescatar de la página web.

¿Diría usted que fue un proceso complicado?

En medio ambiente, no porque, implantarlo en medio ambiente, es bastante, ha sido bastante fácil porque en medio ambiente hay muy poquita gente, estamos actualmente, un administrativo y dos técnicos. Entonces implantarlo no es muy complicado, el que se hable del PAL y que todo el mundo sepa que es un PAL, que sepa que estamos trabajando en la agenda 21, es complicado pues imagino que a pesar de que, nosotros nos metimos en el tema, firmamos la agenda, el compromiso de Alborg, firmamos hace un montón de años ya no me acuerdo ni cuantos. Aun así, todavía puede ser que haya gente en el ayuntamiento que no sepa (SUENA SU MOVIL) que estamos en la agenda 21.

¿Quién sabe que trabajamos en la agenda 21?, Sobre todo los que están metidos en el PAL también estamos dentro en la agenda 21 escolar con el tema municipios, llevamos 15 – 17 años trabajando con la agenda escolar, pero sigue habiendo gente en el municipio que no tiene ni idea de que Getxo esta inversa en la Al.

Eh... Bueno... Es un proceso complicado, continuo y con muchos altibajos sobre todo los aspectos de los actores que son los que mas te interesan. Los temas de participación, es que es complicado, ya hablaremos mas cosas de la participación.

¿A través de qué mecanismos o iniciativas se articula la participación de las organizaciones de la sociedad civil y de los individuos?

Generalmente el mecanismo que usamos para implicar a la participación ciudadana, generalmente, es el foro de medio ambiente. Tenemos un foro de medio ambiente, yo creo, que de los que se empezaron a montar hace 12 años 15 años ceo que es de los muy pocos que sobrevive que tiene una antigüedad, muy antiguo, que en general, se reúne, nos reunimos una vez al mes mas o menos.

¿Quiénes están metidos en foro de participación ciudadana? Se me olvidara, pero un poco la idea, del foro de participación ciudadana es que estén metidos todas las asociaciones que cojan distintos aspectos están: empresarios, esta gente del deporte, esta gente de las asociaciones con minusvalías, están los representantes de la agenda 21 escolar, esta gente de reconocido prestigio en el medio ambiente municipal, están jubilados, están mujeres y últimamente incluso hemos incorporado a jóvenes.

Es un foro consultivo al alcalde, ósea no es decisorio, como todos por que eso seria muy peligroso, dentro de ese foro la representatividad que tiene, joder, pues por decirlo de alguna manera es muy poca. ósea ahí tu tienes a (SUENA SU MOVIL) por ejemplo al representante del empresario local y representa no creo que llegue ni a un 40% del comercio de Getxo. Tenemos al presidente de una asociación de ancianos tenemos, 2 asociaciones de ancianos en Getxo, tenemos a 1, pero no representa a su asociación.

Es una representación, mas o menos, con la cual el ayuntamiento, el área de medio ambiente y el resto de las áreas tiene contacto, tiene la capacidad de oír que es lo que se dice desde los distintos puntos de vista: amas de casa, escolares, ancianos, jóvenes, etc.

Esa sobre todo es la principal herramienta de participación ciudadana, en el ayuntamiento, no es que sea de AI 21. Pero si desde que se empezó con la agenda 21 y con otros temas. Temas de transparencia, los temas principales llevan implícito un proyecto de participación ciudadana, por ley con un plan específico.

El plan de movilidad urbana sostenible (PMUS) a llevado un proyecto de participación ciudadana a diferentes niveles, entonces es muy sectorial, las participaciones ciudadanas que hay, no se enfocan, no se controlan, ni por a si decirlo vienen dirigidas desde la AI 21.

La participación ciudadana es muy complicada, nunca son proyectos decisorios, sino son consultivos, se ha empezado hace dos años, se esta metiendo dentro de una de las acciones los presupuestos participativos, que dan cierta cantidad dan entre 700 000 y 1 000 000 de euros para la redacción y realización de 3 proyectos entonces la gente, vía web, vía twitter o vía no se que vota. Eso es otra herramienta que se usa, que tenemos de participación, eso si son estancas.

¿Qué representatividad? Hombre, ya en mi opinión, aquí la gente participa cuando le preocupa, cuando le preocupa de manera negativa, nunca de manera positiva, entonces...

¿me van a hacer una carretera debajo de casa? Participo, ¿me quieren hacer?... ¿me quieren quitar ese parque? ¿me quieren quitar todos los arboles? participo....

Van a hacer una plaza en otro barrio, a 4 kilómetros, dice me la trae al paio es insignificante, ¿se va a incrementar la recogida selectiva en un 50%? no me interesa, me cuesta esfuerzo participar. Participa la gente que esta muy concienciada en ese tema.

Es como una comunidad de propietarios, pero a lo bestia entonces, los políticos y los técnicos estamos mas interesados en oír lo que dice la gente, te sirve claro, para orientarte hacia donde vamos, etc...

¿Existe un alto número de organizaciones participantes en la implantación de la AL21 en su municipio?

Respondida en la anterior

¿Qué organizaciones cree usted que participan con más asiduidad o continuidad? ¿a qué nivel lo hacen?

Cunado participan con nosotros, en el foro, la herramienta municipal que te he dicho. Cada semana tenemos una reunión, con su orden del día, y un tema específico que lo han lanzado las asociaciones o los técnicos. En la próxima se va a tocar el PMUS, ya que se esta redactando el PAL correspondiente.

cada uno de los miembros del foro va a recoger y dar su opinión sobre el PAL del PMUS, ellos pueden revisar las aportaciones técnicas, lo pueden estudiar, etc... Por lógica la participación bien hecha seria: yo lo traslado a mi organización, lo debatimos en mi organización y después vamos a ir...

Se pueden contar con los dedos de la mano, eso seria lo ideal pero bueno, en principio lo que se quiere es crear debate. Ten en cuenta que tenemos un foro que, yo creo, que lo forman personas con cierta educación que son capaces de asimilarlo. Tenemos de grupos ecologistas, comercio, jubilados, etc...

¿En qué términos plantean su relación con el equipo municipal estas organizaciones? ¿Plantean conflictos? ¿son, por el contrario, cooperadores con la Administración? ¿En qué sentido?

Se abre el debate, se dice el porque si, el porque no y hay entonces estamos los técnicos municipales y después los políticos, solos, frente a las propuestas y por norma general también llevar los temas de actualidad en el municipio como el PAL.

Por ejemplo, desde el tema de la movilidad: El comercio quiere el coche aparcado al lado del comercio, los ecologistas que quieren quitar todos los coches de la vía pública, los jubilados que quieren que las bicis tengan que ir por la carretera y los jóvenes que quieren un lugar donde andar con la bici entonces. Hay cosas que han salido del foro, el plan de bidegorris, cuando el 1º plan de bidegorris se lleva al foro se hicieron muchos cambios desde el foro.

El foro es una figura que los políticos se apoyan un poco, porque joder, lo ha dicho en el foro que están muchas asociaciones. Un año se opuso a una obra, esta, se llevo a acabo entonces es un foro consultivo.

Su papel mas importante, es una vez cada 4 años, para la redacción del PAL, donde están todas las acciones que van a hacer en 4 años. Es una propuesta del área de medioambiente, se trabaja en grupos, hay se diseña y lo aprueba el foro, lo pasan a todas las áreas y luego se revisan algunas acciones las imposibilidades, entonces siempre entra en juego la parte técnica municipal que dice cuales son factibles, las admite y entonces el PAL lo aprueba el foro.

¿Qué aspectos de su municipio cree usted que facilitan/dificultan la participación?

El problema es cuando uno va buscando asociaciones con cierta representatividad, al final se tira de las mismas porque, no hay muchas mas, que las que tengan una vida y ganas de participar entonces el foro del medioambiente trabaja, con unas, en euskera trabajabas con otras similares, porque hay foros como para parar un tren.

La gente se quema en los foros, la participación son las personas que están, porque tienen tiempo mucho tiempo y encima si lo hacen bien, como hemos tenido gente en el foro, que se leía la información, la analizaba, traía anotaciones y se lo traía trabajado, pero joder eso quema, pero bueno, así se esta trabajando en este foro. ¡Joder!

Hemos pensado, estuvimos pensando, en otra de las posibilidades de participación seria abrir un poco los foros a la población, hacer un foro como cierto espacio, como han hecho por ahí para discutir el PAL. Con la entrada libre me venían gente que quería que le ponga la OTA, etc. Cada uno iba a lo suyo, al final la gente pasaba, es la problemática que tiene la participación.

Si desde un principio hubo otra posibilidad, que, en el foro, que estuviesen los políticos. Se desecho porque somos de la idea de que los políticos ya tienen sus foros donde discutir y donde recabar su información para sus asuntos. Los políticos discuten en el pleno, se trata, de que discutan las asociaciones y no los políticos como entidades. Como sistema menos malo se encontró este que tenemos que puede variar pues si que queremos ja pues a mi (...)

Quisiera remarcar nuevos hitos, hay gente que pensamos, el tema joven. ha empezado a venir, un joven, pero como dices que los representas a todos los jóvenes (...). Como das de comer a este foro, simplemente, van a opinar de la vida municipal y hay que tener en cuenta que muchas cosas de la vida municipal son de continuo. Hay mucha gente, hombre esta claro, pero esto discontinuo, les proponen cosas, pero, (...). Desde salud han propuesto el tema del flúor, de la piscina, algunos otros temas el corredor ecológico y el tema la serología, la riqueza geológica.

Un poco, es, esa la participación que hacemos y ¿porque no hacemos otro tipo? Habrá mas, pues, tampoco creo que soy ningún experto, pero (...). Aquí se aprende a participar participando, joder, se quiere que la gente participe, pero es seguir y seguir. hay cosas que han quedado claro que eran imposible, que hace 10 años, para hacer una plaza en un municipio llevase un proceso de participación con el retraso que eso supone. Desde que tienes el proyecto, lo presento, el proceso de participación ciudadana de 1 mes se recoge, se analiza, se revisa. Igual no varia o si, pero es complicado el tema de la participación.

¿Cree usted que hay determinados aspectos de las organizaciones que hacen a estas más o menos participativas? ¿cuáles diría?

Respondido anteriormente

¿Hay temas dentro de la AL21 que mueven a una mayor participación? ¿cuáles?

Respondido anteriormente

¿Diría usted que la participación de determinadas organizaciones ha tenido efectos concretos en iniciativas de la AL21? ¿podría citar algún ejemplo?

Respondido anteriormente

¿Cómo propondría usted mejorar la participación en la AL21 y en las políticas de sostenibilidad de su municipio?

¡Joder! me encanta lo que has dicho, políticas de sostenibilidad: sostenibilidad medioambiental, sostenibilidad económica, sostenibilidad social, sostenibilidad cultural, sostenibilidad turística, (...). Han cogido esa palabra para todo, ¿cual es el valor de palabra? no me la creo, que quiere decir sostenibilidad. Hay que pensar, en ese tema, que disfruten nuestros sucesores lo que estamos disfrutando ahora, puta mentira, es mentira, pero bueno.

Dentro de las políticas de sostenibilidad a nivel ambiental del ayuntamiento, estamos en la agenda 21, los compromisos de Alborg, temas reciclaje, temas de consumo agua, cada vez menos plásticos, etc... Esto va dentro de los temas políticos, entonces ya, es actualmente el medioambiente en un municipio es mas trasversal que solo el área de medioambiente, así se ve en todas las políticas publicas, en la movilidad sostenible, hay mucha gente que ya no piensa que contra mas coches mejor etc. (..).

Se va buscando cierta sostenibilidad, pero bueno es importante, el tema de las políticas de sostenibilidad lo que esta claro es que si los políticos no apoyan el tema ambiental olvídate no hay nada que hacer.

La gente cada vez tiene otro perfil, los políticos son mas jóvenes, el medio ambiente lo han podido mamar desde las escuelas. Las ideas básicas, que son aspectos muy importantes en temas ambientales.

Relacionado con todo esto, con el nuevo PAL, hemos introducido el tema de los voluntarios, que es otro actor importante, gente que quiere hacer cosas, participar. En los próximos 4 años vamos a intentar fomentar esos trabajos; por ejemplo: temas de limpieza, talleres formativos, temas de consumo responsable, etc. (...).

¿viene muy pactada desde organismos superiores?

En los niveles administrativos superiores, en Euskadi, tenemos Udalsarea, que bueno, nace de puñetera madre con municipios con cierto grado de concienciación y que se les exige un grado de compromiso (...). Ahora forman parte casi todos los municipios, es un actor administrativo, pero ayuda dando soluciones informativas, es una empresa parapública, que trabaja la sostenibilidad tiene contactos en España y en Europa entonces si tienes alguna duda les consultas, entonces, es un actor importante.

La participación influye, no puedes, tener políticas al mismo nivel. No puedes pretender que vayan a la misma velocidad un municipio como Getxo o un municipio como Larrabetxu (...). Simplemente por el tamaño o por compromiso igual va mejor Larrabetxu. Los municipios que

somos parte mínima territorial, vamos a distinto ritmo. (municipio, comunidad autónoma, estado, Europa, ONU). De hay, que desde, arriba van a marcar cosas básicas, casi siempre normativa, en muchos aspectos ayuda. Lo que va a hacer es que veas los problemas de intentar llevar a cabo algunas acciones, no tengo capacidades, te bajas y a tomar por saco.

Entrevista nº 2:

Realizada al técnico de medioambiente del ayuntamiento de Barakaldo, como persona responsable de la agenda 21.

La entrevista se llevo a cabo en una sala de reuniones situada en la cuarta planta, del edificio que alberga el ayuntamiento. Esta sala de juntas o reuniones se utiliza para diferentes eventos, teniendo que ser reservada con anterioridad para las reuniones o actos específicos.

El entrevistado se mostro muy colaborador y dispuesto a ayudar todo cuanto le fuera posible. La reunión de la entrevista comenzó puntualmente a la hora previamente acordada. Se le plantearon las siguientes cuestiones, a las que respondió amablemente.

El tiempo estimado de la entrevista fue de unos 26 minutos.

¿Cómo comenzó usted personalmente en el tema de la sostenibilidad y, en concreto, con la implantación de la AL21 en su municipio?

Aquí en Baracaldo, se empezó, el tema de la agenda 21 en 2004-2005. Se empezó con la firma de Alborg en 2005, en Barakaldo, se tomaron ciertos compromisos políticos por la corporación para implantar la agenda 21 (...).

Se tomo un primer impulso, en mi caso, entre como técnico (eh...) de Al 21. Entre con una contrata con otras labores de medioambiente, empecé en temas (...). Te cuento en el primer plan de acción (PA), el diagnostico fue largo, el municipio es muy (...). Nos toco cuando las agendas estaban sin desarrollar, en el primer PA, implantación era muy experimental.

Hacer un diagnostico de Baracaldo, con lo grande que es y todo lo que tiene pues, (...) el diagnostico fue como de 2 años, frente a los 8 o 9 meses, que ha durado el 2º diagnostico que es de la misma e igual calidad.

Barakaldo, aparte de ser industrial, tiene un sector servicios muy fuerte y su medioambiente tiene varios componentes: mareas, ríos, rías, especies invasoras, especies (...) y tiene zona agraria, eso dificulta mucho el diagnostico.

¿Cuál es su papel actualmente en la AL21? ¿En qué situación diría usted que está actualmente la AL21 en su municipio?

Soy el coordinador de la AI aquí en el municipio, en el ayuntamiento, lleve el 1º PAL y ahora estoy llevando el 2º PAL. Es del departamento de medioambiente y forma parte de nuestras labores técnicas.

¿Diría usted que fue un proceso complicado?

(Eh...) Estamos en el 2º diagnóstico, a partir del mes que viene, vamos a empezar con la fase técnica para el segundo PAL. Al inicio y ahora fue muy muy difícil y muy muy complicado de implementar en cuestión municipal.

De todas formas, con esta nueva revisión del PAL también (eh...) en Baracaldo se mantiene como eje principal, pero sí que los ayuntamientos, sí que lo no están derivando, más, al tema social debido a la crisis. Estamos más hacia la sostenibilidad social, no se puede ver como tal, aquí en Baracaldo se tira más por el riesgo social pero bueno (...).

Baracaldo es bastante estanco, aun así, se buscando la transversalidad, fue muy complicado por los agentes sociales. Tenemos mucha acción social muy importante, pero, al mismo tiempo, muy muy fragmentada. Digamos que la palabra bonita es peleona, pero eso, hizo difícil la implementación de la agenda 21.

Luego con el PAL, como tal, sí que ya hace que más departamentos lo implanten, costo, pero, la implementación fue buena 80% acciones planteadas. Ten en cuenta que fue una locura, unas, 230 acciones, cosas que hoy, no haríamos. En cambio, en el 2º PAL, ha sido sencilla, tiene una transversalidad que desde los propios procesos ya viene de la evaluación. El 2º PAL es más sencillo la metodología ahora está más adaptada.

¿A través de qué mecanismos o iniciativas se articula la participación de las organizaciones de la sociedad civil y de los individuos?

Los agentes sociales en el 1º PAL, hubo bastantes, el resultado fue representativo. Yo entiendo que participación tuvo una gran respuesta, pero costo mucho, porque se intentaron muchos métodos de participación.

Se intentaron: buzones verdes, entrevistas telefónicas y varios foros: foros políticos, foros informativos, foros internos, etc.

Algunos foros se bloquearon porque la participaron se radicalizaron, se sectorizaron, etc. Se hizo una encuesta muy compleja con una muestra representativa por barrios, sexo, edad, etc. (...).

¿Existe un alto número de organizaciones participantes en la implantación de la AL21 en su municipio?

¡Joder!, tendría que mirarlo, pero podría decir que son unas 300 asociaciones de muchos ámbitos y colectivos amplísimos: jubilados, entidades deportivas, tiempo libre, ambientales, industriales, demanda japonesa (cultural), etc... De muy amplio calado y participación en

agenda 21.

En este 2º PAL, en el diagnóstico como tal, la participación no está contemplada en el sentido de que sea más objetivo (datos) cuantificables. Aun así, se intentó, una experiencia en esta fase (vía web, cuestionario) donde sí que se invitó a todos a que participaran. (email)

¿Qué organizaciones cree usted que participan con más asiduidad o continuidad? ¿a qué nivel lo hacen?

Yo creo que, en base a la temática, me explico, la AL está fijada por lo cual las más asiduas son las ambientales, hay otras, que igual en temas (...). Pero suelen ser siempre las ambientales las que más activamente participan. Si se leen el material, vienen, consultan, etc... Si son pocas, pero las que son, se lo curran, lo que pasa, es que también existe la participación discontinua, participan en las primeras fases del diagnóstico y en las demás fases consultan como vas, pero (...).

¿En qué términos plantean su relación con el equipo municipal estas organizaciones? ¿Plantean conflictos? ¿son, por el contrario, cooperadores con la Administración? ¿En qué sentido?

(...), no se que contestarte, cuando tanteas a las asociaciones. Las más antiguas sí que son participativas y bueno (...), sí que hay una desconfianza implícita en las administraciones, se puede detectar, pero participan con espíritu legítimo. Vienen a aportar sus ideas, en ese sentido, el trato es correcto se percibe cierta desconfianza. Lo cierto es que Baracaldo tiene un pasado industrial, el tema de medioambiente, se ha conseguido mediante la resistencia y no digamos de lucha, tienen carácter combativo, pero dentro de ese contexto.

¿Qué aspectos de su municipio cree usted que facilitan/dificultan la participación?

Bien (...) Baracaldo es muy grande y tienes muchos habitantes, llegar a todos es muy complicado, la idea es ir por barrios, pero eso lo que hace es que las propuestas sean muy muy localizadas en los barrios, eso lo complica mucho. La dificultad es el tamaño porque la participación existe, pero el tamaño del municipio es (...).

¿Cree usted que hay determinados aspectos de las organizaciones que hacen a estas más o menos participativas? ¿cuáles diría?

Yo creo, que lo basaría un poco en el interés, si las asociaciones están interesadas buscan tiempo, buscan modos y buscan personas que participen, no es una dificultad.

Si, se mueven todas las asociaciones, si la reunión es a la tarde vienen a la tarde o si es a la mañana vienen a la mañana. El interés es determinante, esto hace que el diagnóstico (...).

¿Hay temas dentro de la AL21 que mueven a una mayor participación? ¿cuáles?

Como tal no, de hecho, está muy estructurada es una crítica al modelo no al municipio. La

participación esta muy estructurada y ligada a ciertos momentos, luego se diluye o no hay, la participación esta definida en los propios procesos. Depende mucho de los ayuntamientos que han sectorizando las acciones. Las asociaciones te piden información sobre las acciones en las que han participado.

¿Diría usted que la participación de determinadas organizaciones ha tenido efectos concretos en iniciativas de la AL21? ¿podría citar algún ejemplo?

Si, ha habido acciones concretas: como por ejemplos, el tema senderos con las asociaciones de tiempo libre. El tema del alumbrado, las zonas con poca luz, el cambio a un alumbrado mas sostenible con focos led. En el reciclaje de residuos, el tema contenedor, mas contenedores, mas ubicaciones etc. También en el tema de la seguridad, los puntos negros para mujeres, puntos inseguros, oscuros, inaccesibles, etc.

¿Cómo propondría usted mejorar la participación en la AL21 y en las políticas de sostenibilidad de su municipio?

¡Pregunta difícil! que complicada, siendo lo mas transparente y lo mas realista posible, tu lo que no puedes es, dime lo que quieres que te lo pongo. Hay que educar a la ciudadanía, las cartas a los reyes magos esta muy bien, pero (...). Ni todo se va a admitir ni todo se va ha hacer.

¿viene estructurada de entidades superiores?

Si, yo creo, que viene muy pautado marcando las fases marcando, los momentos, los (...), hitos, etc.... Dentro del proceso, los indicadores y sus cálculos vienen excesivamente regulados. El calculo de los indicadores excesivamente rígido, laborioso y la utilidad practica obedece a interés globales.

Pero eso tiene algo negativo y algo positivo. La agenda no tiene un régimen, no esta sujeta a un decreto o norma y hacerla cumplir es muy complicado. En ese sentido IHOBE gobierno vasco, ha hecho una política muy fuerte, lo dota de estabilidad, pero esta muy pautado y reglado. De lo contrario cada uno haría lo que quisiera y esto seria (...). Esta bien pautado, pero te dejan margen.