

Las Agendas 21 de la provincia de Córdoba. La determinación de indicadores de sostenibilidad, su difusión y su incidencia sobre la toma de decisiones.

E. Casado¹, L. Amador² y B. Valle³

^{1,2,3} Observatorio de la Agenda 21 Provincial de Córdoba

e-mail: ecasadog@dipucordoba.es

e-mail: lamador@etea.com

e-mail: bvalle@uco.es

Resumen

En la provincia de Córdoba se está consolidando la implantación de Agendas 21 tanto en lo que respecta a las Agendas 21 Locales como a la Agenda 21 Provincial. Una vez superadas las etapas iniciales, en la cuales se sientan las bases del proceso y se desarrolla la planificación estrategia hacia la sostenibilidad, resulta necesario plantear la puesta en valor de los logros alcanzados, sobre todo considerando la explotación de los indicadores de sostenibilidad ya determinados.

Palabras clave: Sostenibilidad, indicadores de sostenibilidad, agenda 21.

Abstract

Title: The Agendas 21 of the Cordoba province. The identification of sustainability indicators, their diffusion and their impact on decision making.

In the Cordoba province is consolidating the impenentation of Agenda 21 as in regard to Local Agenda 21 as to the Provincial. Once you get past the initial stages, in which the foundations of the process and develop the planning strategy towards sustainability, it is necessary to consider the enhancement of the achievements, above all considering the use of sustainability indicators already certain.

Keywords: sustainability, sustainability indicators, agenda 21.

1. Introducción

Desde el año 2000 en la provincia de Córdoba se está impulsando la implementación de Agendas 21, tanto en el ámbito local (A21L) como provincial (A21P). El apoyo institucional prestado ha permitido disponer tanto de las metodologías necesarias para la elaboración y el desarrollo de las A21L como de la financiación necesaria para hacer operativos los proyectos asociados a las diferentes líneas de acción.

En este artículo se describe el momento en el que se encuentra la implantación de las A21 en la provincia de Córdoba, analizando, en particular, el proceso para la determinación de indicadores de sostenibilidad (A21L y A21P), la puesta en valor de éstos, a través de su difusión, y la evaluación de la incidencia que todo ello tiene en la toma de decisiones de las corporaciones locales.

2. El concepto de sostenibilidad en el ámbito local

En sentido estricto, entendido como acepción de desarrollo sostenible: En 1984 la ONU, ante el agravamiento de los problemas relacionados con la conservación del medio ambiente global, encargó a la Primera Ministra de Noruega, G.H. Brundtland que presidiera una comisión para estudiar la situación y, en última instancia, se elaboraran propuestas y propusieran soluciones. En 1987 se publicó el documento “Nuestro Futuro Común”, también conocido como Informe Brundtland. En el mismo aparecía expuesto, por primera vez, el concepto de desarrollo sostenible, entendido como *“aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes, sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades”*.

De esta forma, es considerado también como principio de desarrollo sostenible y con ese sentido lo encontramos, entre otros:

- En la Declaración de Río, en torno a los 27 principios que en ella se recogen.
- En la Carta de Aalborg, 1994.
- Por primera vez, como objetivo de la Política Comunitaria, en el Tratado de Ámsterdam, 1999.
- En la Declaración de Hannover, 2000.
- En el centro de los debates de la Cumbre Mundial de Johannesburgo, 2002 y de la V Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles, 2007.
- En los Compromisos de Aalborg+10, 2004.

Entendido como proceso: La sostenibilidad es un proceso y, por tanto, hemos de utilizar un sistema de seguimiento orientado a obtener información y poder definir objetivos y metas de forma clara y fiable. El desarrollo sostenible se materializa en “procesos de sostenibilidad” cuando lo entendemos como todo modelo de desarrollo espacio-temporal, en lo social, económico y/o medioambiental, que derivado de cualquier perspectiva de análisis y realización tiende a propiciar la incorporación en su formulación, tanto de forma individual como en conjunto, de:

- El principio de desarrollo sostenible y otros principios rectores.
- Los requisitos legales relacionados (vinculantes desde la legislación y no vinculantes o

morales).

- Los objetivos de desarrollo sostenibleⁱ.
- Las medidas que los consideren, de forma individual, o formando parte de la planificación de políticas, planes y programas de actuación generales o específicos.
- Los criterios operativos (técnicos, económicos) para hacer viable el desarrollo sostenibleⁱⁱ.
- Los indicadores medioambientales de seguimiento.
- La participación ciudadana en su diseño y desarrollo.

Las A21 pretenden ser un proceso de sostenibilidad de este tipo.

Pese a ser ampliamente reconocido, el concepto de sostenibilidad es ambiguo, no estando definido con claridad al menos como se presenta dentro de las definiciones incluidas en los textos técnicos y en no pocos textos legislativos.

3. La consolidación de las A21 en la provincia de Córdoba

3.1 Las Agendas 21 Locales

Las A21L son instrumentos que operan a modo de planificación estratégica hacia el desarrollo sostenible, y que permiten a las autoridades locales propiciar la mejora continua de la gestión medioambiental local, presentando el proceso, como uno de los ejes centrales, la participación ciudadana.

En marzo de 2000 la Diputación de Córdoba aprueba el denominado subprograma de apoyo a iniciativas de A21L en municipios cordobeses, como aportación al proceso orientado hacia la consecución de la sostenibilidad en el ámbito municipal. Se trataba de un apoyo técnico y económico en torno a la realización de una Revisión Medioambiental Inicial (RMI), de cara a la elaboración de la A21L municipal y la implantación de un Sistema de Gestión Medioambiental para el Ayuntamiento.

Desde el Programa 21 (Río de Janeiro, 1992) se hizo un llamamiento a la implementación de A21L, el cual encontró en Europa un impulso adicional con la Carta de Aalborg (1994). La consideración de la figura de las A21 en Córdoba parte de 1998, cuando la Diputación de Córdoba decide iniciar el proceso de elaboración de la A21P, consensuada a finales del año 2000. Precisamente, en una de las líneas de actuación, incorporadas a dicha Agenda, se alude al impulso y apoyo para el desarrollo e implantación de A21L y Sistemas de Gestión Medioambiental (SGMA) por parte de los ayuntamientos.

Las autoridades locales auspician el desarrollo de las A21Lⁱⁱⁱ, para el consenso de un plan de acción local (a largo plazo) hacia la sostenibilidad, junto con los agentes interesados en el desarrollo sostenible en el ámbito municipal. Un plan abierto y sujeto al seguimiento y comunicación de los logros conseguidos, así como a la realización de revisiones y actualizaciones a través del programa de seguimiento que incorpora. Todos estos procesos, acontecidos en la provincia, constituyen experiencias de planificación estratégica de desarrollo sostenible.

Considerando los diferentes documentos que hacen referencia al desarrollo de las A21L, y la adaptación que de los mismos hace el Subprograma de Apoyo a las A21L Cordobesas de la Diputación de Córdoba, las fases del proceso para desarrollar A21L son las siguientes:

- Adhesión al subprograma de apoyo.
- Firma del convenio de colaboración con la Diputación.
- Inicio del proceso de elaboración.
- Presentación de la RMI en el Municipio.
- Inicio de la Comisión 21.
- Preparación última de la documentación y entrega de la misma.
- Consenso de la propuesta de A21L. En esta fase el Ayuntamiento ha convenido con los agentes de participación, en el Foro de la A21L, la propuesta de A21L con lo que ésta pasa a considerarse como la A21L municipal.
- Declaración de sostenibilidad municipal^{iv}.

La propuesta de A21L tiene como contenidos generales los siguientes:

- El proceso de A21L, en el que se especifican los motivos y la metodología a emplear de cara a la RMI.
- La síntesis de la diagnosis ambiental, a través de la relación de los resultados de un informe técnico de diagnosis ambiental y del informe de diagnosis ambiental cualitativa.
- El proceso hacia la sostenibilidad del municipio, donde se recogen los hitos o actuaciones más relevantes en lo social, económico y medioambiental que anteceden al momento de elaboración de la A21L y que constituyen la parte anterior previa del proceso de sostenibilidad.
- El Plan de Acción Local hacia la Sostenibilidad (PAL-S), que de forma programática recoge las actuaciones futuras, con plazos, prioridades, responsabilidades y agentes implicados.
- El programa de seguimiento de la A21L, configurado a través de un sistema de indicadores ambientales y/o de sostenibilidad y la elección de instrumentos de seguimiento para su difusión, revisión y/o actualización.
- La convergencia con otros instrumentos de desarrollo sostenible, con manifiestos como la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible, la A21P de Córdoba o el Programa de Sostenibilidad Urbana CIUDAD 21.

Los PAL-S se estructuran en líneas de acción, programas y proyectos (medidas concretas o actuaciones). Del análisis municipal de los PAL-S se desprende la existencia de, al menos, tres líneas estratégicas de entre las que se relacionan a continuación:

- Desarrollo local sostenible.
- Mejora de la gestión medioambiental local.
- Desarrollo social y económico.
- Formación, sensibilización y participación.
- Gestión medioambiental natural.

• Gestión municipal sostenible.

Los proyectos que incluyen estas líneas son sociales, medioambientales o ecológicos, institucionales y económicos, con valoraciones diversas como:

Sociales: Participación ciudadana, mejora y conservación del patrimonio histórico/sociocultural, buenas prácticas agrícolas y medioambientales, concienciación ciudadana en general, fomento del asociacionismo, intervención en la comunidad educativa, creación de empresas, desarrollo del área de medio ambiente, mejora de la movilidad urbana, construcción de residencias para la 3ª edad.

Medioambientales o ecológicos: Mejora de las condiciones de habitabilidad del casco urbano, elaboración del planeamiento urbanístico, ordenanzas y planes estratégicos, información medioambiental municipal, recuperación y protección de espacios naturales, construcción de estaciones depuradoras de aguas residuales, seguimiento del desarrollo de la A21L, implantación y seguimiento de SGMA, medio ambiente urbano (aire y ruido), recuperación de recursos hídricos, mejora de la eficiencia energética, creación de zonas recreativas, fomento y empleo de energías renovables, gestión y planificación de residuos inertes, iniciativas para el ahorro de agua, red de senderos y puntos de interés paisajístico, gestión de residuos peligrosos, gestión de residuos agrícolas y ganaderos, recuperación de fuentes públicas.

Institucionales: Estructuras organizativas en torno a la realización de Foros de las A21L, Oficinas 21, páginas web relacionadas, entre otras.

Económicos: Fomento del desarrollo turístico, mejora de la red de abastecimiento y saneamiento de aguas, gestión de residuos sólidos urbanos, recuperación de caminos y vías pecuarias, apoyo a empresas tradicionales y respetuosas con el medio ambiente, mejora económica, aprovechamiento de recursos endógenos, mejora de infraestructuras, elaboración del plan municipal de emergencias, creación de polígonos industriales, cumplimiento de la legislación medioambiental, creación de talleres de empleo y escuelas taller, elaboración de un plan de riesgos medioambientales.

Desde el año 2000 al 2010, con objeto de impulsar todas estas actuaciones, la Diputación de Córdoba ha destinado 1.970.029,05 euros a la realización de las RMI y ha transferido a los ayuntamientos, para el desarrollo de las líneas de actuación concretas de las A21L, la cantidad de 6.906.269,05 euros.

3.2 La Agenda 21 Provincial

Esta Agenda cuenta ya con una larga trayectoria. Casi diez años de andadura han permitido realizar un considerable trabajo en las distintas áreas temáticas que abarca este plan de acción en pro de la sostenibilidad.

La Diputación de Córdoba ha sido pionera en España a la hora de promover el consenso entorno a la A21P y, tras su desarrollo y seguimiento inicial, someterla a revisión y nuevo consenso en el año 2006.

La A21P es un plan provincial, a largo plazo, de acción medioambiental hacia la sostenibilidad, consensado entre la Diputación Provincial y los agentes de participación de la provincia. Su finalidad es la integración de los aspectos económicos, medioambientales, sociales y culturales

en la toma de decisiones. Esta nueva filosofía parte de la base de que una actuación sostenible exige idear soluciones que aporten beneficios equilibrados en cada uno de los ámbitos mencionados. Esta estrategia se traduce en tareas que son recogidas, a modo de anotaciones, en una “agenda” especial, para configurar, en conjunto, un documento de planificación estratégica con el que se pretende la consecución de dos objetivos fundamentales:

1. El establecimiento de estrategias medioambientales integradas en todos los ámbitos de decisión provincial, superando un enfoque excesivamente parcial de las políticas relacionadas con el medio ambiente.

2. La implicación de la comunidad en el proceso de elaboración y aplicación de un plan de acción provincial hacia la sostenibilidad para la provincia de Córdoba, lo cual supone potenciar, aún más, los procesos de participación ciudadana.

La A21P fue consensuada inicialmente en noviembre de 2000. Tras un largo recorrido, durante los años 2005 y 2006 se activó un proceso para su revisión, a instancias del Observatorio de la Agenda 21 Provincial (OA21P), del que surgió un plan de acción renovado que servirá para orientar todas las actuaciones a corto, medio y largo plazo.

La Diputación de Córdoba afrontó la puesta en marcha de la A21P como un nuevo reto y desde la convicción de su utilidad, poniendo al servicio de su implementación los recursos y mecanismos que garantizasen la necesaria operatividad. Éste es el caso, por ejemplo, del OA21P, órgano que se creó con el objetivo fundamental de seguir la evolución del plan de acción, divulgar sus logros y medir su eficacia. El OA21P se configura como un órgano de participación ciudadana, formado por expertos en desarrollo sostenible y representantes de los diferentes agentes socioeconómicos, con carácter autónomo e independiente de la Administración Pública Provincial. El ámbito de actuación del OA21P es el de las acciones establecidas en las 63 líneas de la A21P, las cuales quedan enclavadas en 18 áreas temáticas, y en torno a los 101 indicadores medioambientales y/o de sostenibilidad para su seguimiento (véase figura 1).

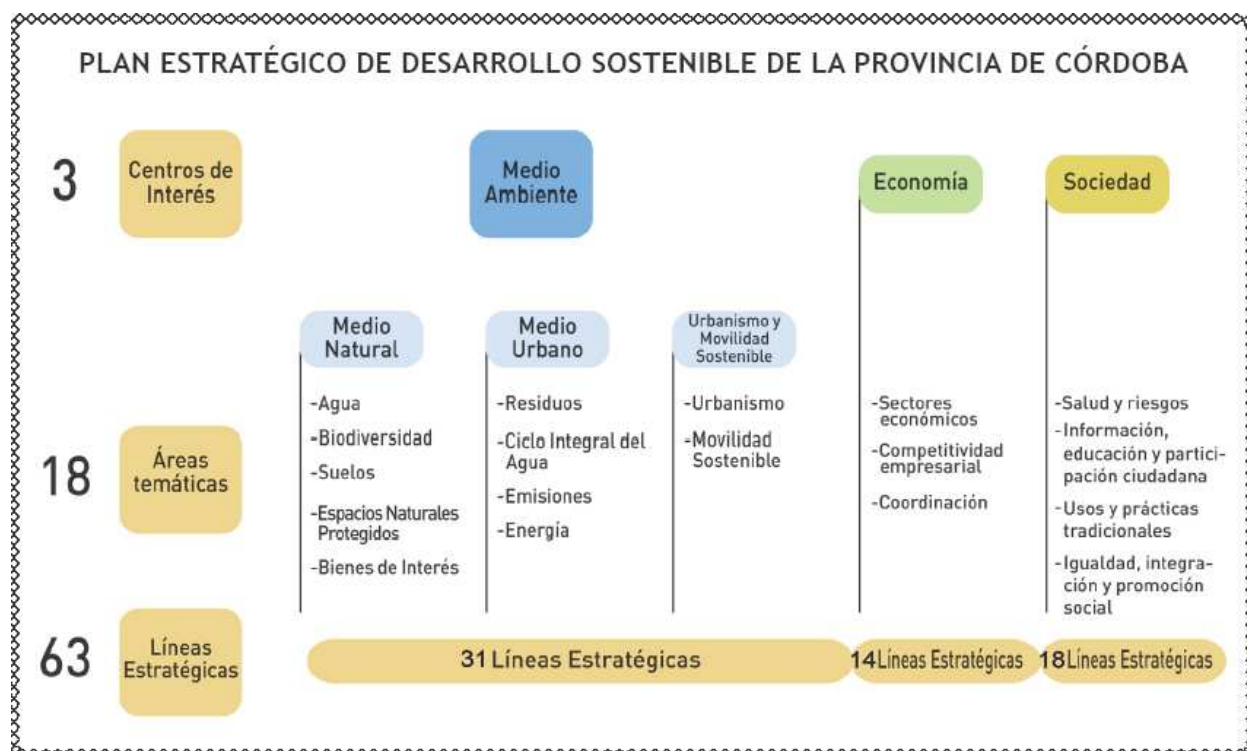


Ilustración 1: Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Córdoba. Fuente: A21P (versión 2006)

En lo relativo a las funciones que tiene encomendadas este órgano, según la versión de la A21P del año 2000, son las siguientes.

- Completar la determinación de los indicadores presentes en el documento de la A21P, y en concreto en lo referente a su descripción, técnica de medida, periodicidad de muestreo, agentes implicados en su registro (fuentes) y clasificación respecto a los sistemas de indicadores medioambientales que se manejan en diferentes ámbitos (Agencia Europea de Medio Ambiente, OCDE y España).
- Seguir la evolución de los indicadores medioambientales.
- Evaluar el desarrollo de la A21P en la incorporación a las distintas planificaciones que realicen los agentes implicados.
- Revisar la actualización de la A21P, pudiendo convocar el Foro Consultivo Global 21 (FA21P) para alcanzar nuevos consensos.
- Emitir informes periódicos a los agentes implicados en el desarrollo de la A21P.
- Observar la utilidad de la A21P como base para la elaboración de A21L en los municipios de la provincia de Córdoba.
- Difundir los logros conseguidos por la A21P.
- Junto a las anteriores, hay que considerar también las funciones de comunicación y evaluación de la A21P que se especifican en la versión, de este mismo documento, que corresponde al año

2006:

- La comunicación del plan anual de acción o Acción 21 provincial (AC21P), con la posibilidad de convocar reuniones de seguimiento entre los interlocutores de los agentes implicados.
- Dar a conocer el sistema de indicadores de la A21P empleando, para ello, los medios habituales: boletines del OA21P, página web de este mismo órgano^y, reuniones, etc.
- La evaluación de resultados, adaptaciones y/o revisión de la A21P. Pese a ser posible su modificación en cualquier momento, ello debería hacerse, al menos, cada 5 años.
- La planificación de las acciones de formación en sostenibilidad que refleja la A21P.
- La propuesta de un modelo de autoevaluación, para la puesta en valor de las acciones relacionadas con la A21P, por parte de los agentes implicados.

Desde su creación, este Observatorio ha efectuado un seguimiento continuo del proceso, a resultas del cual se han ido elaborando diversos boletines, informes periódicos y pronunciamientos, llevándose a cabo también diferentes actividades de difusión. Así, en el desarrollo de su misión de divulgación, ha resultado de gran utilidad la elaboración de la ya mencionada página web, la cual permite publicar resultados de manera rápida y ágil. No obstante, a pesar de que esta página cuenta con foros para el intercambio de información, desgraciadamente por ahora no son utilizados en la medida que sería deseable.

Por último, señalar que el Observatorio desarrolla diferentes trabajos en red con los siguientes organismos:

- Red de Información Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.
- Red de Observatorios de Sostenibilidad en España, promovido por el Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE).
- Red de A21L Cordobesas.

3.3 El seguimiento del desarrollo de las A21 cordobesas

La fase de desarrollo, seguimiento y comunicación de resultados en una A21 está condicionada por:

El Plan de Acción con las actuaciones priorizadas y temporalizadas.

El liderazgo de la autoridad local de cara a su consideración en la toma de decisiones.

La consideración del Plan por parte del resto de los agentes implicados en su desarrollo.

El seguimiento de su desarrollo, a través de los instrumentos de participación, y el seguimiento del sistema de indicadores locales de sostenibilidad.

La comunicación de resultados y refuerza la posición de los ayuntamientos de cara a concurrir ante diversos procesos competitivos (subvenciones, intervenciones institucionales, etc.).

La consideración cotidiana de la A21.

La relación con otras planificaciones municipales.

La conexión con otros sistemas de gestión como el de la calidad o el de medio ambiente, para aprovechar las sinergias de cada programación.

Para llevar a cabo la supervisión de las acciones del PAL-S de las A21L y del Plan Estratégico Provincial de Desarrollo Sostenible de la A21P es necesario elaborar un programa de seguimiento que presenta las siguientes características:

- Supone la organización de todos aquellos elementos necesarios para evaluar e informar de la evolución de la A21L y de la A21P en todo lo relativo a actuaciones que incidan sobre los factores medioambientales, socioeconómicos y organizativos.
- Los objetivos del mencionado programa han de ser los siguientes:
 - a) Definir un sistema de indicadores ambientales respecto de las actuaciones, susceptibles de registro, relacionadas con la sostenibilidad municipal o provincial.
 - b) Hacer posible un seguimiento del desarrollo de las actuaciones recogidas en el PAL-S.
 - c) Informar periódicamente, a los agentes de participación ciudadana, de los resultados obtenidos a partir dicho seguimiento, así como de las modificaciones o nuevas incorporaciones de actuaciones para su posterior consenso.
 - d) Hacer viables las propuestas de revisión, modificación y adaptación del plan de acción.
- Su finalidad es proporcionar, a lo largo del tiempo, una evaluación de las acciones desarrolladas, su tendencia y valoración en torno a los procesos de sostenibilidad en los que están presentes.
- La estructura y los contenidos de este programa de seguimiento han de ser los siguientes:
 - a) La determinación y seguimiento del sistema de indicadores ambientales y de sostenibilidad local.
 - b) El instrumento de seguimiento.
 - c) Los mecanismos de comunicación de logros conseguidos y la declaración de sostenibilidad municipal.
 - d) La convocatoria del Foro de la Agenda 21 Local.
 - e) La gestión de los contenidos a través del portal SIGA21^{vi}.
 - f) La revisión, adaptación y/o modificación de las A21.

3.3.1 El instrumento de seguimiento de las A21

En la provincia de Córdoba han sido varias las fórmulas que se han empleado para efectuar este seguimiento tanto en el ámbito municipal como en el provincial. En el caso de las A21L han operado como tales instrumentos de seguimiento (véase figura 2):

- El propio Foro de la A21L, una comisión de este órgano o un observatorio integrado por varios de sus representantes.
- Un consejo local de participación ciudadana y/o sectorial de medio ambiente.
- Una parte de la Unidad Administrativa del Ayuntamiento a modo de Oficina 21.

Las tareas a realizar por el mencionado instrumento, para el caso de las A21L, serían:

a. El seguimiento:

- La determinación y el cálculo de cada indicador.
- La realización del seguimiento de las actuaciones ambientales.
- La evaluación del grado de implicación de los agentes sociales y económicos en todo el proceso.

b. La comunicación:

- Informar sobre los resultados obtenidos a partir de la tarea de seguimiento.
- Aplicación del sistema de indicadores de sostenibilidad en la difusión de logros conseguidos por los agentes de participación.

c. La revisión, modificación y adaptación: participar en las revisiones de las A21L, proponiendo nuevas acciones o estrategias a partir de las conclusiones extraídas de los datos obtenidos en el desarrollo del plan de seguimiento.

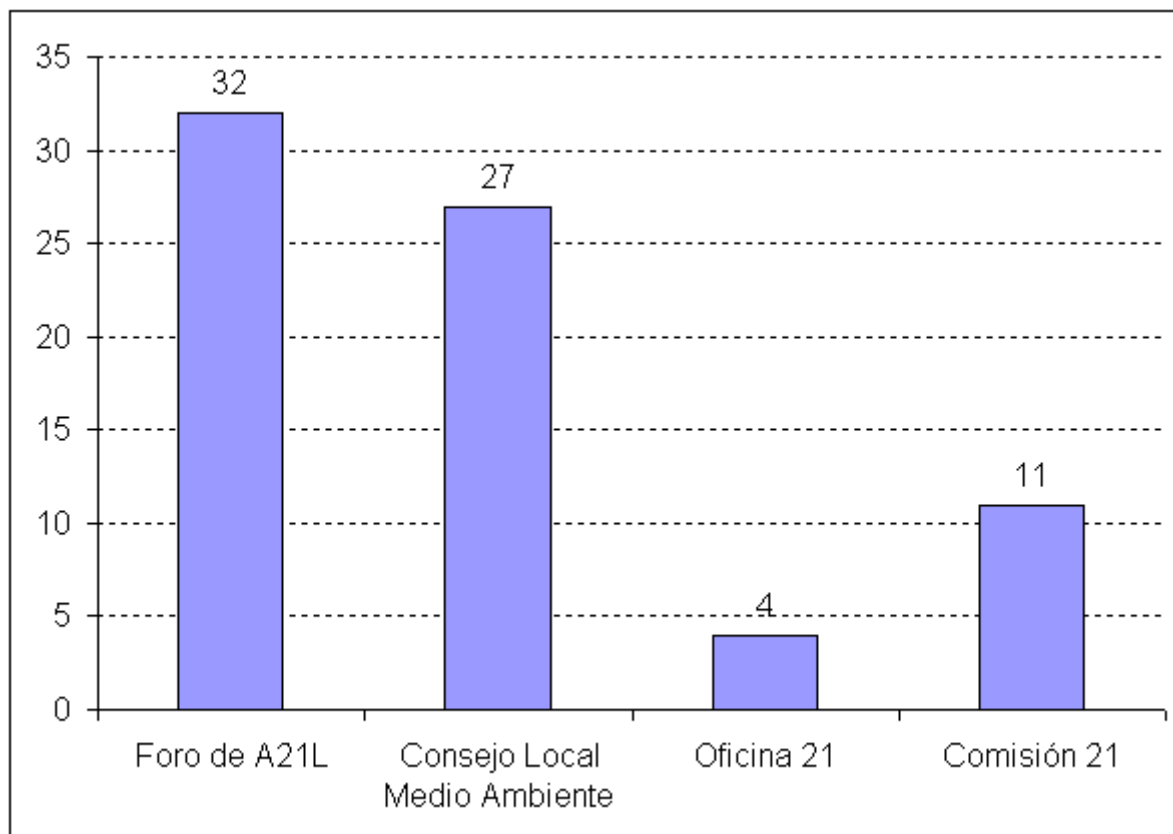


Ilustración 2: Instrumentos de seguimiento por los que han optado los municipios de Córdoba con propuesta de A21L. Fuente: Elaboración propia

La figura 2 pone de manifiesto que las autoridades locales optan mayoritariamente por los Foros de la A21L y los consejos locales de participación ciudadana o de medio ambiente para el seguimiento del desarrollo de las A21L.

En cambio para el caso de la A21P, el instrumento de seguimiento es el OA21P. Tras cuatro años de andadura en el desarrollo de esta Agenda, a finales de 2004 se estimó oportuno evaluar el camino recorrido y actualizar el plan de acción de cara a los años venideros. Así, a petición de este Observatorio, se inició el proceso de revisión de la A21P, el cual se desarrolló en tres etapas, con el propósito de alcanzar los objetivos siguientes:

- Analizar la evolución y el grado de ejecución de la A21P.
- Determinar los retos y tendencias existentes en la provincia.
- Identificar la confluencia entre la A21P y las A21L.
- Valorar el grado de difusión, alcanzado por la A21P, y de participación de los diferentes agentes implicados en su ejecución, en especial en el caso de la Diputación de Córdoba.
- Revisar los objetivos y contenidos de la A21P para identificar necesidades de reestructuración de la misma. De este modo, se pretendía sentar las bases para la propuesta de nuevos contenidos.
- Elaborar una propuesta de organización de cara a la participación ciudadana en el proceso de revisión de la A21P.

4. La determinación de indicadores de sostenibilidad en el ámbito municipal y provincial

Un indicador es una medida de la parte observable de un fenómeno que permite valorar otra porción no observable de dicho fenómeno. Se trata, pues, de una variable que incorpora determinada información sobre una realidad que no se conoce de forma completa o directa.

El indicador ha de permitir una lectura clara, comprensible y válida del fenómeno a estudiar.

Existen numerosas instituciones y organismos internacionales, ciudades, entidades o equipos profesionales que han trabajado en el tema de los indicadores de sostenibilidad y elaborado propuestas en ese sentido. A este respecto, una aportación considerada relevante es la del Consejo Internacional para Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI), que afirma que los indicadores de sostenibilidad son instrumentos para medir las condiciones aceptadas por una comunidad como criterio válido para evaluar el proceso hacia la sostenibilidad. Por ello, es posible afirmar que estos indicadores son buenos instrumentos para evaluar el esfuerzo de una comunidad en su camino hacia la consecución de la sostenibilidad.

La finalidad de este sistema de indicadores es proporcionar, a lo largo del tiempo, una evaluación de las acciones desarrolladas, su tendencia y valoración en torno a los procesos de sostenibilidad en los que aquellas están presentes.

La presentación de estos parámetros se lleva a cabo mediante una ficha de determinación la cual hay que completar con los datos concretos del desarrollo y seguimiento de cada actuación a la que sirven de observación. Este sistema es el que se propone para evaluar el desarrollo y la evolución de las A21L y la A21P, siendo su determinación una de las tareas a cargo del instrumento de seguimiento.

El diseño de un sistema de indicadores nuevo debe cumplir una serie de requisitos^{vii}, pudiendo tomar como referencia alguna de las propuestas de indicadores ambientales ya disponibles en

diversos ámbitos (internacional, europeo, nacional, regional, provincial y local).

Las premisas para la elaboración de las propuestas de sistemas de indicadores ambientales de las A21L en los municipios cordobeses y de la A21P, en este otro ámbito, han estado estrechamente relacionadas con:

- La realidad del territorio que se pretende estudiar.
- La capacidad para diseñar un sistema integral, basado en el análisis de las distintas políticas que se hayan puesto en marcha para la solución y/o reparación de los problemas y déficit medioambientales o socioeconómicos detectados, así como las iniciativas tendentes a prevenir y evitar dichos problemas.

No parece conveniente, en ningún caso, plantear una propuesta de indicadores, ya sea para el municipio o la provincia, basada en la traslación, sin más, de las listas de indicadores existentes y definidas para otros contextos (ONU, OCDE, Agencia Europea de Medio Ambiente, Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Medio Marino, Programa Ciudad 21, entre otros). Es necesario emplear indicadores que permitan seguir las actuaciones propuestas en las A21L o en la A21P y que sean coherentes con estos ámbitos.

4.1 La determinación del sistema de indicadores de sostenibilidad en el ámbito municipal

En este primer caso, conviene mencionar que el proceso presenta debilidades importantes en cuanto a:

- La concepción del sistema de indicadores, estando los mismos referidos, de forma mayoritaria, a los proyectos o actuaciones de las A21L y, en menor medida, orientados a la cuantificación de la sostenibilidad local.
- La existencia de dificultades de cara a la obtención de los datos, sobre todo en la identificación de las fuentes y en el procesado de la información.
- El instrumento de seguimiento de las A21L, que es quién determina el indicador en su primera aproximación metodológica, no viene efectuando cotidianamente dicha determinación, motivado, sobre todo, por la inexistencia de protocolos de actuación.
- El número de indicadores que integran el sistema de indicadores de las A21L, que suele ser demasiado elevado, si se considera la capacidad operativa y los medios disponibles bien del propio municipio y del instrumento de seguimiento.

No obstante, la oportunidad de que anualmente se difunda la determinación de aquellos indicadores elaborados durante el seguimiento de la A21L y su actualización continua, constituye un hecho a valorar tanto para los responsables políticos, que los pueden utilizar en la toma de decisiones de cara a la ejecución presupuestaria, como para el resto de agentes de participación y ciudadanos en general, que agradecerán el retorno de la información y, con ello, motivarán la participación futura y continua en las revisiones periódicas del PAL-S.

4.2 La determinación del sistema de indicadores de sostenibilidad en el ámbito provincial

La determinación de los indicadores de sostenibilidad se convierte en una herramienta clave para la evaluación y el seguimiento de las distintas actuaciones relacionadas con el desarrollo sostenible de la provincia.

El sistema de seguimiento de la A21P se fundamenta sobre un conjunto de indicadores en relación al cual se pueden hacer las siguientes consideraciones:

- La A21P (versión 2000) recogía un conjunto de 78 indicadores que debían ser posteriormente definidos en cuanto a método de determinación, modo de obtención, fuentes de información, periodicidad y responsabilidad de medida; y calculados a partir de los datos más actualizados procurando, además, la obtención de una serie temporal. De esos 78 indicadores, en 2006 se había concluido la determinación de 29, lo que suponía el 37% de la propuesta inicial. En el proceso de definición, muchos indicadores habían variado sensiblemente, al tiempo que se había propuesto otros nuevos.
- Inicialmente se contemplaba la elaboración y actualización de dos tipos de indicadores: indicadores ambientales generales e indicadores ambientales específicos. Los primeros tenían por objeto evaluar, de forma cuantitativa, la sostenibilidad, permitiendo la generación de una base de datos acerca de la evolución de los diferentes aspectos medioambientales, sociales y económicos, así como la comparación con otros territorios. Su análisis permitiría valorar la eficacia de las actuaciones desarrolladas para la consecución de los objetivos propuestos. Los indicadores específicos tenían una función exclusiva: el seguimiento de la ejecución de las líneas de actuación, es decir, se configuran como simples herramientas de gestión. Como se desprende de lo anterior, ambos tipos de indicadores tenían funciones diferentes y complementarias. Sin embargo, los indicadores desarrollados, hasta aquel momento, pertenecían sólo al bloque de indicadores generales. Como consecuencia, era posible conocer cómo habían evolucionado ciertos ámbitos, pero no se recogía información completa sobre el grado de ejecución de las propuestas de la A21P.
- Dado que antes de la revisión no se llegó a terminar de definir todos los indicadores propuestos, existían ámbitos temáticos en los que no se disponía de información para valorar su estado y evolución.
- Se detectaron casos en los que la definición del indicador, o la información utilizada para su determinación, no se alineaba con el objetivo del mismo.

En relación con estos indicadores, la propuesta que se hizo tras la revisión fue continuar la labor de determinación ya iniciada, teniendo como horizonte para su finalización el año 2010. Se consideró la importancia que tenía desarrollar, en paralelo, los indicadores específicos y los generales. Para estos últimos, debía completarse una batería que abarcara todos los campos de actuación de la A21P, al tiempo que se procuraría la actualización periódica de los indicadores ya ultimados.

Respecto de la versión inicial han sido diversas las modificaciones realizadas en el sistema de indicadores de sostenibilidad de la A21P. Estos cambios han estado motivados por las dificultades a la hora de proceder a determinar algunos indicadores (la imposibilidad de obtener los datos, etc.), la escasa utilidad de algunos de ellos o pérdida de vigencia de los mismos en la versión actual de dicha Agenda. Se ha incrementado el número de indicadores propuestos. A los 78 indicadores iniciales se le fueron añadiendo otros hasta superar la centena y, en la actualidad, el número recogido en la A21P es de 101 (44 de ellos ya están totalmente determinados). La estructura de este sistema de indicadores se encuentra jerarquizada según centros de interés y áreas temáticas, dentro de las distintas líneas estratégicas, como queda recogido en la tabla 1.

| | | | | | |
|---|----------------------------------|----------------------------|---|-------------------------------|---|
| 3 CENTROS DE INTERÉS → | I. MEDIO AMBIENTE | | | II. ECONOMÍA | III. SOCIEDAD |
| | <u>I. I. Medio Natural</u> | <u>I. II. Medio Urbano</u> | <u>I. III. Urbanismo y Movilidad Sostenible</u> | A. Sectores Económicos | A. Salud y Riesgos |
| 18 ÁREAS TEMÁTICAS → | A. Agua | A. Ciclo Integral del Agua | A. Urbanismo | B. Competitividad Empresarial | B. Información, Educación y Participación Ciudadana |
| | B. Biodiversidad | B. Residuos | B. Movilidad Sostenible | C. Coordinación | C. Usos y Prácticas Tradicionales |
| 63 LÍNEAS ESTRATÉGICAS → | C. Suelos | C. Emisiones | | | D. Igualdad, Integración y Promoción Social |
| | D. Espacios Naturales Protegidos | D. Energía | | | |
| 101 INDICADORES AMBIENTALES DE SOSTENIBILIDAD → | E. Bienes de Interés | | | | |
| | | | | | |
| | 10 | 15 | 6 | 14 | 18 |
| | 21 | 31 | 8 | 16 | 25 |

Tabla 1: Sistema de indicadores de sostenibilidad de la A21P de Córdoba. Fuente: Boletín nº 9 del OA21P, p11.

Se trata de un paquete de indicadores nuevo, pero sobre el que ya se dispone de una cierta experiencia en cuanto al proceso de determinación.

5. Los mecanismos para comunicar los logros alcanzados

El retorno de la información a los agentes interesados relacionados con las A21 es fundamental para la continuidad y consolidación de estos procesos de sostenibilidad.

Dentro de los que se desarrollan en la provincia de Córdoba se da importancia a la comunicación de las actuaciones llevadas a cabo y que estén recogidas en dichas Agendas. Desde la Diputación de Córdoba se recomienda que sea el propio instrumento de seguimiento de las A21L el que elabore un registro (véase tabla 2) anual donde se recojan los logros conseguidos y se proceda, de forma periódica, a su difusión a toda la comunidad.

| TABLA DE COMUNICACIÓN DE LOS LOGROS CONSEGUIDOS | | | | | |
|---|----------|----------|-----------|-----------------------|--------------------|
| LINEA | PROGRAMA | PROYECTO | ACTUACION | AGENTES PARTICIPANTES | INDICADOR ASOCIADO |
| | | | | | |
| | | | | | |

Tabla 2: Tabla de comunicación de los logros conseguidos.

La presentación de los resultados obtenidos, a partir de los indicadores, se hace mediante fichas (para el caso de las A21L véase figura 3), las cuales muestran el seguimiento y la evolución del indicador en el tiempo, que incorporan un apartado con la referencia a propuestas de modelos de indicadores ya contrastados (OCDE, Agencia Europea de Medio Ambiente o Programa Ciudad 21).

○ Datos Indicadores de Lucena

RESIDUOS DE LA INDUSTRIA DEL MUEBLE GESTIONADOS

| | |
|---------------------|--|
| Cálculo: | Kg de residuos gestionados de forma más adecuada * 100/Kg de Residuos gestionados a través de mecanismos menos adecuados |
| Unidades: | % |
| Fuente de Datos: | Ayuntamiento de Lucena, EPREMASA |
| Tendencia: | Aumentar |
| Clasificación OCDE: | Estado |
| Clasificación AEMA: | Modelo |
| Categoría/s: | ■ Residuos |
| Tipo/s: | ■ Ambiental |

Ilustración 3: Estructura básica de un indicador incorporado por las A21L. Fuente: portal SIGA21

Por su parte, para la A21P, el OA21P es el órgano encargado de la determinación de los indicadores a través de fichas (véase figura 4). Es importante destacar que, en este caso, los indicadores de seguimiento son factores que permiten conocer el grado de ejecución de esta Agenda. A partir de los mismos se obtiene información sobre el desarrollo de cada línea estratégica y, por tanto, se puede evaluar hasta qué punto se están cumpliendo los objetivos del Plan de Acción Provincial, el cual cuenta con 101 indicadores repartidos entre las 63 líneas estratégicas.

Indicador:

VÍAS PECUARIAS DESLINDADAS MEDIANTE RESOLUCIÓN

Línea Estratégica: I.I.E.1. Apoyar la ordenación y puesta en valor de vías verdes, caminos públicos rurales y vías pecuarias implicando a la población local en este proceso.

Cálculo:

- Longitud acumulada de vías pecuarias deslindadas respecto del total provincial.
- Longitud habilitada para el uso público / total deslindado.

Unidades:

Km.

Registro: Medio Ambiente en Andalucía. Informe 2006. (Junta de Andalucía 2007)

Fuente de datos: Consejería de Medio Ambiente (Junta de Andalucía).

Periodicidad: Anual

Tendencia deseada: Aumentar hasta su total ejecución.

Clasificación

| Modelo A.E.M.A. | | | Modelo O.C.D.E. | | |
|-----------------|-------|---------|-----------------|--------|-----------|
| modelo | flujo | calidad | presión | estado | respuesta |

Utilidad del indicador:

La puesta en valor de los caminos tradicionales acerca al ciudadano a la naturaleza a la vez que tienen un destacado papel ecológico.

Valor de referencia:

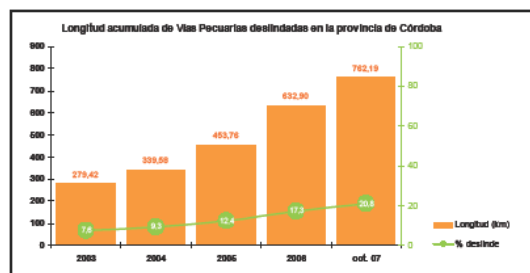
Autonómico.

Difusión de la información:

- Boletín Informativo
- Web del Observatorio y/o Diputación.
- Medios de comunicación.

Otras planificaciones:

Representación gráfica:



Grado de sostenibilidad:

Ilustración 4: Tabla de comunicación de los logros conseguidos.

Fuente: 1ª comunicación anual de la AC21P, p. 179.



Ilustración 5: página web del portal SIGA21.

De cara a la difusión de las actuaciones de los agentes implicados se emplean diferentes instrumentos. Por un lado, en el caso de las A21L, junto con los medios habituales de comunicación (folletos, revistas, tablones de anuncios, memorias o las propias páginas web municipales) se utilizan tanto la Declaración de Sostenibilidad Municipal como el portal específico de las A21L (SIGA21).

En el caso de la A21P la difusión de los logros alcanzados por los agentes implicados se viene realizando a través de:

1. La página web del OA21P.



Ilustración 6: página web del OA21P

2. El boletín informativo del OA21P. Hasta el momento, son ya 11 los números de esta publicación que se han dado a conocer a la opinión pública.

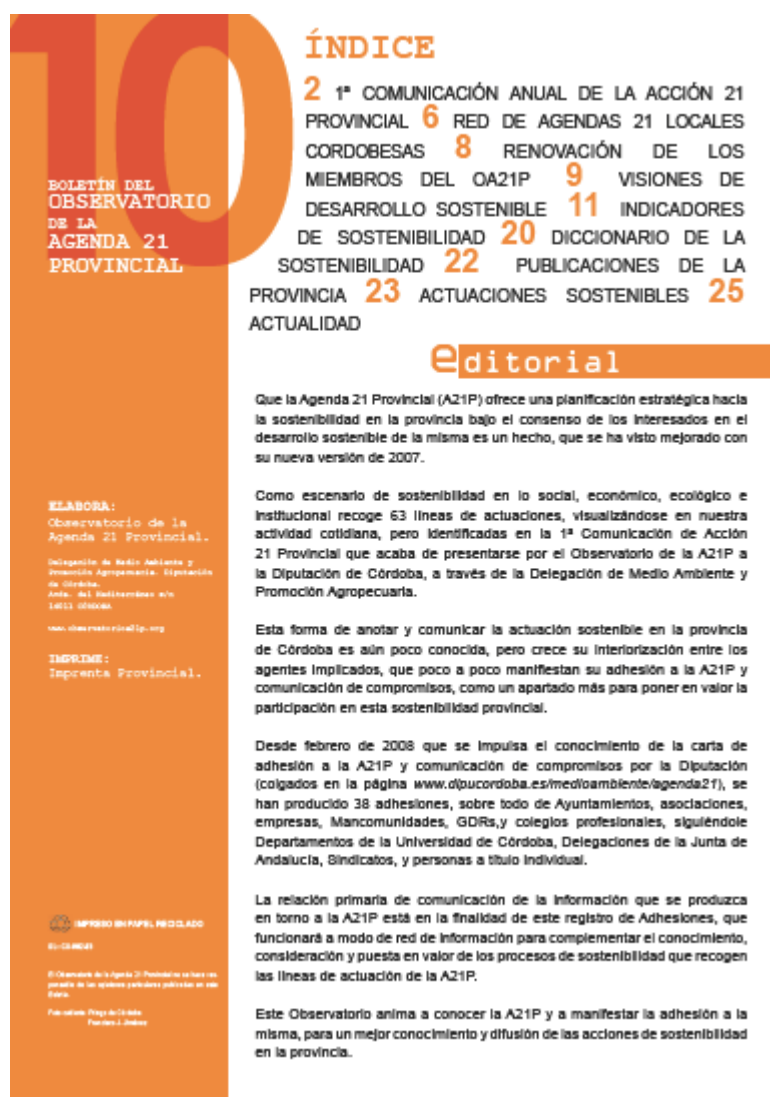


Ilustración 7: página ilustrativa del boletín nº 10 del OA21P

3. El portal SIGA21.

4. La comunicación de la AC21P.

Una vez aprobada la revisión de la A21P, el OA21P tuvo a bien promover la 1ª comunicación de la AC21P (1ª CAC21P), como informe de observación, y aprovechar así la oportunidad para que los distintos agentes implicados se ocupasen de llevar a la práctica las actuaciones previstas en el plan estratégico, es decir, pasasen a lo que se conoce como Acción 21 (AC21). Para favorecer el desarrollo de dicha Acción, en el documento de la A21P se han propuesto el empleo de varios instrumentos:

- La adhesión a la A21P, por parte de los agentes implicados, y el establecimiento de compromisos con las diferentes líneas estratégicas.
- El seguimiento, por parte del OA21P, de la ejecución y grado de desarrollo de las actuaciones

planificadas, así como el análisis del sistema de indicadores de la A21P.

- Un modelo de autoevaluación para el conocimiento y la puesta en valor de las actuaciones de A21P realizadas por los agentes implicados en su desarrollo.
- La comunicación y evaluación de los logros conseguidos^{viii}.

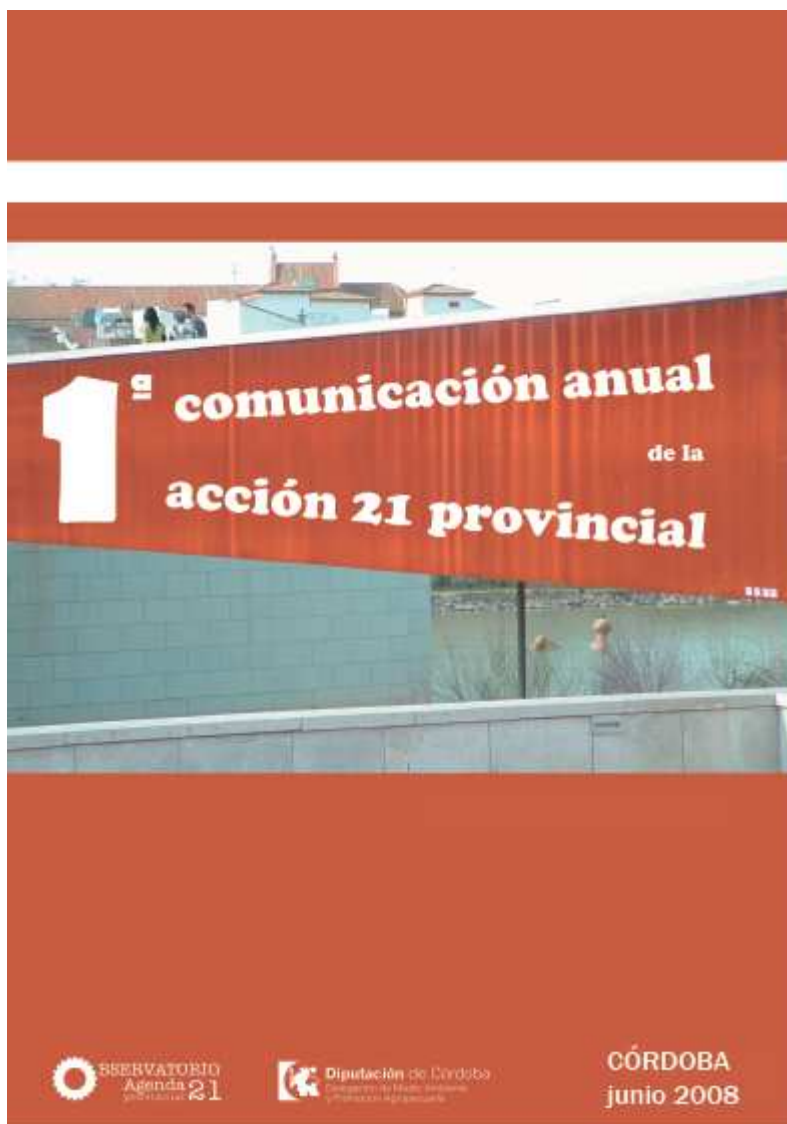


Ilustración 8: Portada de la 1ª Comunicación Anual de la Acción 21 Provincial. Fuente: 1ª CAC21P

En esta 1ª CAC21P se identifican las actuaciones que, en materia de sostenibilidad, realizaron, a lo largo del año 2007, los diferentes agentes económicos y sociales, públicos y privados de la Provincia de Córdoba. Cada agente desarrolla su trabajo en una o varias áreas temáticas de la A21P, dentro de las competencias que tiene establecidas, pero es el conjunto de estas acciones, en el ámbito provincial, lo que constituye la AC21. En consecuencia, para disponer de una perspectiva global del proceso es necesario organizar, en un mismo documento, toda la

información suministrada por los agentes sociales y económicos relativa a la ejecución de planes, programas y proyectos en pro de la sostenibilidad. También hay que relacionar cada una estas acciones con sus correspondientes áreas temáticas y líneas estratégicas en el marco de la actual A21P.

Por lo tanto, y en cumplimiento de los Compromisos de Aalborg+10, en la 1ª CAC21P se presenta una información actualizada y concisa sobre el estado de la ejecución de la A21P a finales del año 2007. La finalidad del mismo ha sido comunicar los logros alcanzados a los agentes de participación para consolidar una mejora continua, en pro de la identificación de la sostenibilidad en la provincia, y en aras de hacer que dichos agentes se sientan partícipes tanto de la consecución del desarrollo sostenible como de la Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles (signataria de los Compromisos de Aalborg+10).

Dentro de sus funciones, el OA21P se ha encargado de realizar esta comunicación fijándose, como primer objetivo, que el formato actual de la misma sirva de referencia para futuras comunicaciones anuales o, incluso, como modelo para la realización del seguimiento de A21P, correspondientes a otras provincias, o del seguimiento de A21L.

6. La percepción de la utilización de las A21

6.1 Consideraciones generales

Con objeto de valorar el grado de conocimiento que tenían los ayuntamientos de la provincia cordobesa de las A21L y la utilidad de las mismas se elaboró y distribuyó, entre mayo y junio del año 2003, un cuestionario dirigido a Alcaldes/as, Concejales/as responsables de medio ambiente, Secretarios/as Generales y técnicos municipales que tenían relación con el medio ambiente. El propósito principal de este estudio, cuyos resultados más interesantes se comentan más adelante^{ix}, era confirmar si la hipótesis del conocimiento y la utilización de las A21L por los ayuntamientos, como sistema de mejora continua de la gestión medioambiental en los municipios cordobeses, era entendida e implementada de forma racional. Las preguntas más relevantes, que se incluyeron en el mencionado cuestionario, eran las siguientes:

1. ¿Conoce lo que es una A21L?

Justo al comienzo del proceso de elaboración de las A21L en los municipios, tanto responsables políticos como administrativos (Secretarios y técnicos) ya tienen conocimiento expreso de la estructura y del significado de las A21L. Esto hace que se impliquen en su elaboración y adaptación al entorno municipal que conocen mejor, pudiéndose concluir de todo ello que:

- En un principio, antes del inicio del proceso de elaboración, no se conoce el significado de la A21L aunque, con posterioridad, esta circunstancia va cambiando, lo cual parece lógico por cuanto se está incidiendo en la búsqueda de información y participación para la redacción de documentos cuyo contenido está relacionado con el desarrollo sostenible de su municipio.

- La circunstancia comentada en el punto anterior se da, con mayor frecuencia, en el caso de los técnicos, luego en Secretarios/as Generales del Ayuntamiento, posteriormente en Concejales/as y, por último, en Alcaldes/as.

- Cuando ya se dispone de la A21L, son los Concejales/as los que muestran un mayor

conocimiento de la misma, lo que podría interpretarse como hecho que revela ausencia de liderazgo claro, por parte de los Alcaldes/as, en todo el proceso. Por lo tanto, se puede afirmar que, en este sentido, Concejales/as y técnicos municipales son más conscientes de su utilidad.

2. ¿Ha participado o está participando en la elaboración de la A21L de su municipio?

El grado de implicación de los encuestados es importante para la elaboración de la A21L.

Es de destacar la voluntad de participación de los responsables y representantes municipales, si bien se observa que los Secretarios/as han participado poco. Esta circunstancia es más patente en aquellos ayuntamientos que ya disponen de A21L, que fueron los primeros en iniciar su elaboración. Posteriormente, en los estadios finales del proceso de elaboración los Secretarios/as comunican haber participado más en el mismo.

3. ¿Cree que es importante la participación ciudadana en la elaboración de las A21L?

Las A21L se elaboran contando con la participación ciudadana a lo largo de todo el proceso. Los responsables administrativos y políticos valoran mucho dicha participación, planteando la necesidad de que su elaboración se haga lo más participativa posible.

4. ¿Cree que es importante la participación ciudadana en el desarrollo de las A21L?

Relacionada con la cuestión anterior, resulta también interesante considerar que la participación ciudadana se valora como algo necesario y conveniente para el desarrollo de las A21L. En los ayuntamientos se es consciente de que la puesta en funcionamiento de las A21L se ha de apoyar en procesos de participación, sobre todo una vez que ha concluido su elaboración y se ha comprobado que la metodología implementada requiere de esa implicación ciudadana.

5. ¿Considera que las A21L ayudan a mejorar la situación económica, social y ecológica en su municipio?

Como escenario de consenso social del plan de acción ambiental hacia la sostenibilidad o Agenda 21, la consideración de las actuaciones municipales desde los distintos agentes implicados en el desarrollo de la A21L constituye un aval para la toma de decisiones en el Ayuntamiento, entendiendo con ello (con el conjunto de acciones del plan de acción) la consecución del bienestar social, el aporte externo de recursos económicos y la preservación y mejora de los ecosistemas, los procesos ecológicos y el paisaje. En la base de la elaboración de la A21L está ese significado, pero se desconoce cómo se va a implementar esa herramienta de mejora. Al respecto, las Secretarías Generales que no se decantan claramente, quizá por considerar que no se sabe cómo responderán los responsables municipales ante el liderazgo que el consenso de la A21L les exige.

6. ¿Presenta el Ayuntamiento sus actuaciones bajo un esquema de plan o programa de gestión?

Esta pregunta se plantea para analizar la situación de partida de cada Ayuntamiento ante el requisito de planificación que plantean tanto las A21L como los SGMA, que van a incorporar una observación global de programas que recogen el conjunto de actuaciones en las que pueden participar desde sus competencias en medio ambiente y desarrollo sostenible.

Las A21L son planes de acción local, a largo plazo, hacia la sostenibilidad y operan como un supersistema que, de forma transversal, inspira al resto de planes o programas municipales

que tienen influencia en los ámbitos social, económico y medioambiental, si bien puede existir cierta dificultad en plantear que la programación de las A21L coincida con parte del programa de gestión medioambiental del SGMA. Esta circunstancia se puede valorar, de manera conveniente, en los cuatro últimos meses del proceso de la elaboración de la A21L y quizá sea necesario más tiempo para plantear convenientemente esta relación.

7. ¿Considera a las A21L como un instrumento adecuado para fomentar el desarrollo sostenible de su municipio?

Se trata de una pregunta que permite revelar la vinculación de las A21L con los procesos de sostenibilidad, con el escenario que fija los objetivos y actuaciones que son considerados como de desarrollo sostenible.

El documento Propuesta de A21L^x recoge los centros de interés para el desarrollo sostenible. Este concepto se está utilizando cada vez con mayor frecuencia en las actuaciones municipales.

A diferencia de lo que ha ocurrido con el caso de las A21L, para evaluar el uso que se hace de la A21P no se ha dispuesto de datos procedentes de encuestas. No obstante, la valoración de otros elementos (un informe técnico sobre la consideración de la A21P en las actuaciones de Diputación de Córdoba, datos de seguimiento extraídos por el propio OA21P y la difusión del modelo de autoevaluación^{xi}) sí ha permitido mostrar el grado de conocimiento que se tenía de la A21P y el nivel de participación de los diferentes agentes implicados en su ejecución.

En lo que al informe técnico mencionado anteriormente se refiere, en principio se partía de la hipótesis de que existía una escasa consideración de la A21P en las actuaciones de la Diputación Cordobesa y se trataba de analizar:

a. La presencia de referencias de consideración de la A21P en la documentación administrativa de las distintas unidades administrativas y servicios de la entidad provincial, así como en la comunicación exterior del resultado de aquellas.

b. La identificación de actuaciones realizadas por las unidades y servicios de la Diputación en lo relativo a la sostenibilidad medioambiental, social y económica, buscando la relación con las líneas de actuación de la A21P o indicando la ausencia de conexión de dichas líneas con aquellas.

Valorando el mencionado informe, además de los datos de seguimiento manejados por el OA21P, se ha observado:

A) Respecto a la consideración de la A21P que:

1. De forma mayoritaria no se ha hecho referencia a la misma en las actuaciones llevadas a cabo en la Diputación de Córdoba, ni en cuanto a documentación administrativa ni en lo relativo a comunicación externa. En los casos en los que se hace uso de esta Agenda, se trata de comunicación externa, en especial verbal.

2. Las demandas principales para comenzar a utilizarla se centran en una mayor concreción, mediante protocolos y métodos de trabajo, y en la falta de conocimiento sobre las ventajas de uso y consideración. De hecho, no se sabe cómo usar la A21P ni cuáles son las ventajas que se derivan de su empleo.

3. Se percibe una falta de conocimiento del documento de la A21P desde la propia

estructura de Diputación (véase figura 9).

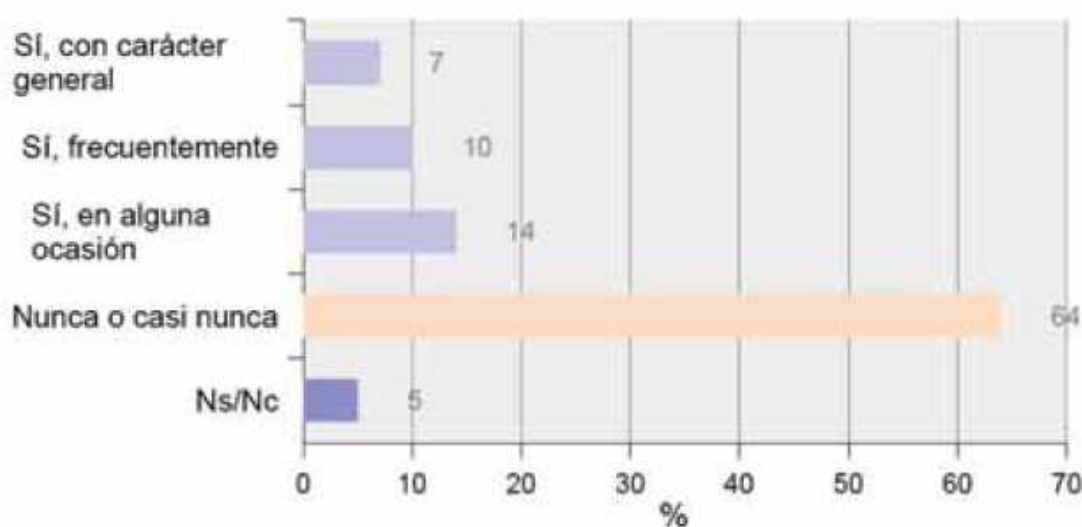


Ilustración 9: Utilización de las líneas de la A21P en la toma de decisiones. Fuente: A21P (versión 2006).

Desgraciadamente, esta falta de consideración se extiende también a la ciudadanía en general. Por este motivo, es importante continuar la labor de comunicación a través del boletín del OA21P o de su página web.

4. La consideración de la A21P para la toma de decisiones en la Diputación cordobesa es muy escasa. A pesar de que el 31% de los encuestados manifestó haberla utilizado, este porcentaje corresponde, sobre todo, a un uso muy ocasional de la misma.

5. Se constató una buena disposición a participar en la revisión de la Agenda, pues prácticamente el 70% de los encuestados manifestó su interés en ello.

6. El grado de interés político ha sido muy bajo a la hora de colaborar para cumplimentar la encuesta. Sin embargo, el 85% de los entrevistados consideraron que han de tener en cuenta la Agenda en el desarrollo de su actividad política.

7. En la redacción de la A21P se empleaba un lenguaje excesivamente técnico, lo que, en ocasiones, se convertía en una traba para lograr su consideración. De hecho, una de las conclusiones que se desprendía es que cualquier estrategia que pretenda una mayor implicación de todos los agentes, en lo que a la ejecución de la A21P se refiere, debe pasar por utilizar un lenguaje claro y de fácil comprensión.

B) Respecto a la identificación de actuaciones que:

1. A priori, las actuaciones que desde las distintas áreas de Diputación se han identificado como de desarrollo sostenible tienen que ver prácticamente, en los mismos porcentajes, con procesos de sostenibilidad medioambiental, económica y social.

2. Todas las áreas de Diputación han identificado, o indicado que realizan, actuaciones de desarrollo sostenible. Sin embargo, en pocas ocasiones se conoce que lo que se hace tiene que

ver con procesos de sostenibilidad medioambiental, económica o social y, en ningún caso, se hace de manera consciente enmarcando estas actuaciones en líneas concretas de la A21P.

3. Es evidente que existen algunas Delegaciones/Departamentos u Organismos muy relacionados con la Agenda y con la sostenibilidad (Delegación de Medio Ambiente y Protección Civil, Infraestructuras y Caminos, etc.). No obstante, ello no significa que el resto no deba mejorar su consideración de la A21P.

4. De manera general el OA21P y las A21L han sido las actuaciones, relativas a la A21P, que más se conocen. El Observatorio es pues casi la única vía de comunicación que tienen estos procesos con la estructura de Diputación y, por ende, con la ciudadanía en general.

5. Además, en la identificación de actuaciones, junto con las áreas más próximas, ha destacado la identificación de actuaciones del Patronato Provincial de Servicios Sociales y del Consorcio Provincial de Desarrollo Económico. Ello hace resaltar el hecho de que la primera versión de la A21P adolecía de un vacío en el contenido de líneas referentes a la sostenibilidad social y la sostenibilidad económica.

6. Otros vacíos existentes en el documento original tenían que ver con: Energía. Resulta necesario fomentar el ahorro energético mediante la mejora de la eficiencia energética en edificios y dependencias, además de mediante campañas de educación medioambiental.

- El fomento de la salud y la seguridad en el trabajo.
- La participación en la toma de decisiones no sólo en lo referente a temas medioambientales.
- El apoyo a la igualdad entre hombres y mujeres.

7. Existen datos de las actuaciones identificadas que, con el debido tratamiento, podrían servir como indicadores medioambientales de éstas y de líneas concretas de la A21P.

Ante este panorama y pensando que la A21P había de servir para considerar las acciones de la Diputación más sostenibles, se decidió acometer el proceso de revisión de la A21P. En este sentido, quedó reconocida como función del OA21P instar a la Diputación de Córdoba a que se convocase el FA21P y se procediese a someter a la Agenda a revisión y/o actualización con el propósito de:

- Actualizar la determinación de la Estrategia Provincial de Desarrollo Sostenible que incorporaba la A21P, en consonancia con otras estrategias de desarrollo sostenible que han ido apareciendo.
- Aprovechar la necesidad de actualización del Plan Provincial de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, periodo 2001-2005, para darle base y fundamento mediante la revisión de la A21P.
- Dar respuesta a las deficiencias que presenta el documento original de la A21P.
- Dar mayor difusión al proceso de sostenibilidad que alberga aquella, buscando mayor conocimiento, consideración y participación.
- Ofrecer mayor protagonismo al OA21P.

Por último, para concluir con este apartado, conviene señalar que desde el año 2009 la difusión del modelo de autoevaluación, mencionado con anterioridad, está reflejando, de alguna manera, un cambio de tendencia: la creciente consideración que de la Agenda hacen en sus actuaciones los agentes implicados, aunque su porcentaje aún no sea significativo.

6.2 La difusión de los indicadores

Para los indicadores de sostenibilidad municipal, ligados a las A21L, se necesita utilizar los medios locales (tablones de anuncios, web municipal, folletos informativos, compendios, gestión de contenidos en el portal SIGA21, etc.), así como su inclusión en apartados apropiados de las memorias anuales de resultados, comunicación de AC21L o cita en los informes y acuerdos de órganos de gobierno municipales correspondientes a la toma de decisiones en las que se fundamenta.

En el caso de la A21P se han publicado ya, en el Boletín del OA21P, un total de 29 indicadores ambientales determinados. Sin embargo, no ha ocurrido lo mismo con los indicadores recogidos en las diferentes A21 de los municipios.

6.3 La toma de decisiones considerando los datos de los indicadores

En general, la toma de decisiones en el ámbito de las corporaciones locales está relacionada con las disponibilidades presupuestarias de las mismas, con la relevancia de cada una de las problemáticas locales, con el grado de desarrollo de las diferentes actuaciones y con los compromisos adquiridos por las mencionadas administraciones. En este sentido, las A21 representan compromisos sobre un conjunto de temas, muchos de los cuales determinan la realización, a su vez, de un conjunto de acciones y comprometen un porcentaje, más o menos importante, de los presupuestos locales.

En la actualidad, la relación y la consideración de las actuaciones contempladas en las A21 con los diferentes capítulos de los presupuestos municipales es muy poca. No existe relación-acción de las A21 con los presupuestos y eso hace que, en general, los indicadores estén también marcados por la misma circunstancia.

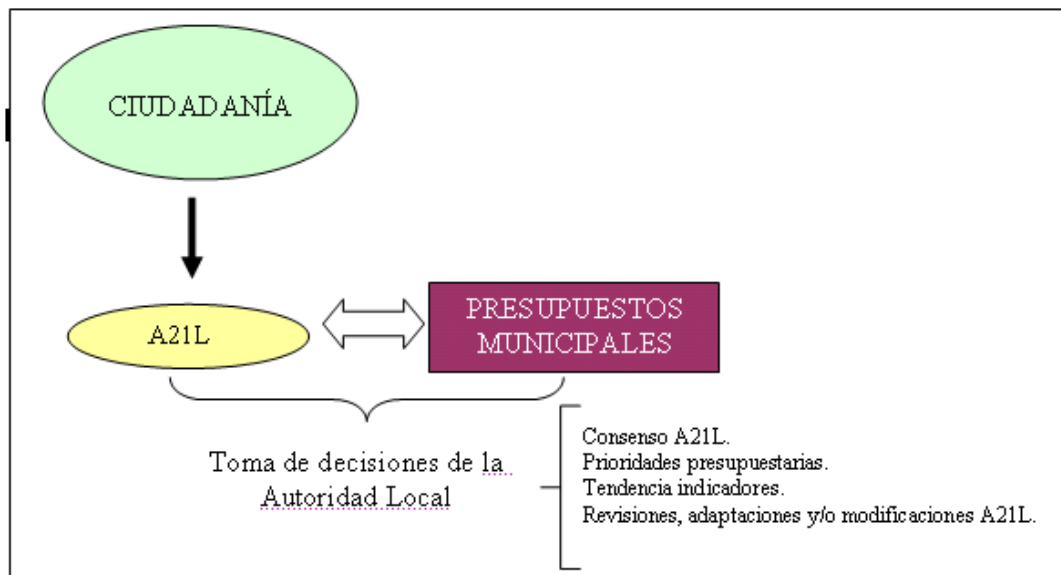


Ilustración 10: Percepción municipal sobre la utilización de las A21L

En este sentido, la situación ideal sería aquella en la que, de cara a la elaboración de los presupuestos, se apuntase la consecución de objetivos relacionados con los datos de los indicadores, haciendo tangible así su consideración y empleo a la hora de tomar decisiones.

7. Conclusiones

Considerando el objetivo de medir la sostenibilidad, las A21 son un instrumento que permite relacionar las actuaciones sociales, económicas y ambientales o ecológicas, realizadas en el ámbito local, y que tiene en sus propios programas de seguimiento la estructura básica para efectuar dicha cuantificación. Sin embargo, no se trata de un solo parámetro de medida, sino de un conjunto de indicadores que si están correctamente determinados, se interpretan, se difunden y se consideran en el proceso de toma de decisiones, todo ello contribuirá al avance y la mejora de la sostenibilidad.

* En la determinación:

La evaluación de los indicadores de sostenibilidad permite, a su vez, la evaluación de las políticas públicas.

Los indicadores de sostenibilidad municipal ligados a las A21L son herramientas que permiten evaluar el progreso del municipio hacia el desarrollo sostenible. En la provincia de Córdoba se trata todavía de una parcela en proceso de desarrollo tanto en el plano conceptual, metodológico e instrumental, siendo aún pocos los ayuntamientos que han comenzado a determinarlos, si bien todos cuentan con su particular sistema de indicadores municipales incorporados a la A21L.

Los sistemas de indicadores de sostenibilidad municipal deben buscar la coherencia, convergencia y difusión necesarias para compartir la información y ser considerados en la toma

de decisiones, tanto en los procesos de definición de políticas, como en los de planificación y desarrollo de proyectos.

* En la interpretación:

La participación de diversos agentes locales (Alcaldías, Concejalías, Secretarías Generales y técnicos relacionados con las A21) resulta fundamental de cara a la determinación, interpretación, difusión (de indicadores) y la toma de decisiones. Los responsables políticos deben hacer viable todo este proceso y los responsables administrativos han de implicarse más en la determinación y difusión de los indicadores, junto con el retorno de la información relativa a las decisiones adoptadas.

La medida de la sostenibilidad en ámbitos más amplios, como la provincia, permite la comparación, la comunicación de procesos que incorporan buenas prácticas y la puesta en valor de las AC21.

* En la difusión:

La oportunidad para que, periódicamente, se difunda la determinación de aquellos indicadores elaborados durante el seguimiento de la Agenda 21 y su continua actualización, constituye un hecho a valorar tanto para los responsables políticos, que los pueden utilizar en la toma de decisiones de cara a la ejecución presupuestaria, como para el resto de agentes de participación y ciudadanos en general, que agradecerán el retorno de la información y, con ello, motivarán la participación futura y continua en las revisiones periódicas del PAL-S.

El retorno de la información a los agentes interesados relacionados con las Agendas 21 es fundamental para la continuidad y consolidación de estos procesos de sostenibilidad.

* En la toma de decisiones:

La relación y la consideración de las acciones contempladas en las Agendas 21 con los diferentes capítulos de los presupuestos municipales es muy poca. La situación deseable, en torno a los diferentes agentes que participan en la toma de decisiones, sería aquella en la que, de cara a la elaboración de los presupuestos, se apuntase la consecución de objetivos relacionados con los datos de los indicadores, haciendo tangible así su consideración y empleo a la hora de tomar decisiones.

Es necesario elaborar una guía de utilidades para la puesta en marcha de las medidas de sostenibilidad incluidas en la estructura básica de los programas de seguimiento de las Agendas 21.

BIBLIOGRAFÍA

Diputación de Córdoba (2001). Agenda 21 Provincial de Córdoba, Diputación de Córdoba.

Diputación de Córdoba (2007). Agenda 21 Provincial de Córdoba, Diputación de Córdoba.

Hernández, A. (2004). Informe sobre los indicadores locales de sostenibilidad utilizados por los municipios españoles firmantes de la Carta de Aalborg, Ministerio de Fomento.

Moll, S.; Gee, D. (1999). "Making sustainability accountable: Eco-efficiency, resource productivity and innovation", Proceedings of a workshop on the occasion of the Fifth Anniversary of the European Environment Agency (EEA).

Naciones Unidas (2001). Indicadores de desarrollo sostenible, marco y metodologías, CSD-ONU, versión reducida en español.

Observatorio de la Agenda 21 Provincial (2008). 1ª Comunicación Anual de la Acción 21 Provincial, Diputación de Córdoba.

Observatorio de la Sostenibilidad en España (2009). Sostenibilidad local. Una aproximación urbana y rural, Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE).

Enlaces de interés

CSD-ONU (2001). <<http://www.latautonomy.org/Indicadores.pdf>> [Consulta 10/7/2009].

Durán, G. (2000). Medir la sostenibilidad: indicadores económicos, ecológicos y sociales. <<http://www.ucm.es/info/ec/jec7/pdf/com1-6.pdf>> [Consulta 30/6/2009].

Referencias figuras:

Tabla 1: Sistema de indicadores de sostenibilidad de la A21P de Córdoba. Fuente: Boletín nº 9 del OA21P, p11.

Tabla 2: Tabla de comunicación de los logros conseguidos.

Figura 1: Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Córdoba. Fuente: A21P (versión 2006).

Figura 2: Instrumentos de seguimiento por los que han optado los municipios de Córdoba con propuesta de A21L. Fuente: Elaboración propia.

Figura 3: Estructura básica de un indicador incorporado por las A21L. Fuente: portal SIGA21.

Figura 4: Tabla de comunicación de los logros conseguidos. Fuente: 1ª comunicación anual de la AC21P, p. 179.

Figura 5: página web del portal SIGA21.

Figura 6: página web del OA21P.

Figura 7: página ilustrativa del boletín nº 10 del OA21P.

Figura 8: Portada de la 1ª Comunicación Anual de la Acción 12 Provincial. Fuente: 1ª CAC21P.

Figura 9: Utilización de las líneas de la A21P en la toma de decisiones. Fuente: A21P (versión 2006).

Figura 10: Percepción municipal sobre la utilización de las A21L.

NOTAS

i Dichos objetivos han de localizarse en:

- Los 40 capítulos de la Agenda 21 de Río de Janeiro, 1992.
- El Plan de Acción y Declaración Política Cumbre de Johannesburgo, 2002.
- La parte I de la Carta de Aalborg, 1994.

- Los compromisos de Aalborg+10, 2004.
 - La Estrategia Europea Desarrollo Sostenible, 2001.
 - La Estrategia Española Desarrollo Sostenible, 2002.
 - La Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible, 2003.
 - La Declaración de Almería, 2003.
 - La A21P de Córdoba, 2000.
 - Las A21L de los municipios cordobeses.
 - La planificación sectorial europea, nacional, andaluza y local.
- ii Por ejemplo, los criterios que incorpora la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible relativos a:
- Irreversibilidad cero.
 - Aprovechamiento sostenible.
 - Emisión sostenible.
 - Eficiencia tecnológica.
 - El principio de precaución.
 - El principio de prevención.
- iii En la actualidad existen 68 A21L documentadas, 6 municipios en proceso de elaboración y 1 pendiente de inicio. De los municipios con documentación de A21L, 36 la han consensuado en el Foro de su A21L (6 de ellos han avanzado en su puesta en valor emitiendo sus declaraciones de sostenibilidad municipal y 4 han realizado la revisión del plan de acción), 32 están pendientes de su consenso, 7 municipios están en proceso de RMI y 1 está aún pendiente de comenzar.
- iv La declaración de sostenibilidad municipal es un documento informativo de la autoridad local, elaborado a partir de las conclusiones extraídas en el proceso de elaboración y seguimiento de la A21L, sobre los problemas, retos y oportunidades de los procesos de desarrollo sostenible municipales, entre los que se encuentran datos relativos a los indicadores ya determinados.
- La mencionada declaración esta estructurada en varias partes, cuyos contenidos son los siguientes:
- a) Presentación de la política de sostenibilidad municipal.
 - b) Declaración de la alcaldía.
 - c) El proceso de sostenibilidad municipal iniciado con la RMI.
 - d) Aspectos municipales de interés con relación a los procesos de sostenibilidad.
 - e) Exposición de los logros conseguidos, presentando la evolución de los indicadores ambientales y/o de sostenibilidad.
 - f) Mejora continua de la gestión municipal de la sostenibilidad.
 - g) Programación de la Acción 21 Local (AC21L).
- v www.observatorioa21p.org.
- vi Se trata del Sistema de Información, Seguimiento y Gestión de Iniciativas de Agendas 21 Locales (SIGA21) para los municipios de la provincia de Córdoba. El mismo servirá para la puesta en marcha de la Red de Apoyo a A21L Cordobesas, con la aplicación y empleo de las nuevas tecnologías, a través del diseño e implantación de una herramienta informática en el portal EPRINET que la Diputación de Córdoba ha desarrollado para comunicarse, a través de

Internet, con los municipios de la provincia, permitiendo, entre otras cosas, visualizar:

- Toda la documentación relativa a la A21L.
- Los indicadores medioambientales de las A21L (con consultas, control y evaluación de indicadores sociales, económicos y de sostenibilidad, gestión de actualizaciones, apoyo informativo y para la formación).
- Un sistema de información geográfica para la información documental ofrecida por la A21L de los municipios.

El proyecto se ofrece a todos los ayuntamientos que cuenten con documentación de A21L y su dirección en internet es: www.siga21.es.

- vii * Los indicadores deben ser exactos, inequívocos y específicos.
- * Deben ser comprensibles y fáciles de interpretar.
 - * Deben ser accesibles y sencillos de obtener, evitando aquellos cuya interpretación requiera de infinidad de cálculos estadísticos y matemáticos.
 - * Deben ser significativos y relevantes; representar la realidad de un sistema para poder actuar en consecuencia.
 - * Deben ser sensibles a los cambios. Solo así se podrá evaluar de una manera rápida, sencilla y continua el desarrollo de las diversas actuaciones.
 - * Deben ser válidos, científicamente solventes, verificables y reproducibles.
 - * Deben ser herramientas útiles para la acción. Como conjunto deben proporcionar una visión rápida de la situación del medio ambiente.
- viii En la fase de diagnóstico sobre la ejecución de la A21P, comentada con anterioridad, se detectó también la necesidad de dar a conocer esta planificación estratégica y de divulgar sus resultados y logros. De este modo, el OA21P y la Delegación de Medio Ambiente y Promoción Agropecuaria de la Diputación Cordobesa plantearon la elaboración del informe correspondiente a la 1ª CAC21P.
- ix Con el mismo objetivo que el anterior, próximamente se va a realizar un nuevo sondeo.
- x Se trata del documento previo, que se lleva a consenso ciudadano, y posteriormente a pleno municipal para que constituya la Agenda 21 definitiva.
- xi Este modelo de autoevaluación trata de recoger información de los agentes implicados en la A21P. De esta manera se pretende conocer el grado de consecución de la AC21 con vistas a la elaboración de una comunicación anual.