

# *La participación ciudadana en el desarrollo sostenible. El caso de las agendas 21 locales de la provincia de Valencia (España)*

**Eugenio Ivorra Catalá**

Universidad Católica de Valencia (España)

**Ignacio García Ferrandis**

Universidad Católica de Valencia (España)

## **Resumen:**

La importancia de la contribución del mundo local, al desarrollo sostenible se recoge en el capítulo 28 del Programa 21, estableciendo las Agendas 21 como un instrumento básico para encaminarse hacia el desarrollo sostenible.

Las administraciones locales desempeñan una función importantísima en la movilización y educación de la ciudadanía, en pro del desarrollo sostenible. La participación es necesario planificarla. Los planes de participación ciudadana y las herramientas participativas a emplear deben ser anteriores a la puesta en marcha de los procesos de agenda 21.

La formación, información, sensibilización y la educación en materia de medio ambiente, constituyen pasos previos imprescindibles para alcanzar un desarrollo sostenible, considerándose la educación ambiental como una herramienta fundamental para el impulso de las democracias participativas, e imprescindible para tener una población mejor informada y con un mayor sentido de la corresponsabilidad.

El presente artículo se centra en el estudio de los procesos participativos en el seno de las agendas 21 locales en la provincia de Valencia (España), así como de la importancia de la educación ambiental en dichos procesos.

**Palabras clave:** Agenda 21 local, desarrollo sostenible, participación ciudadana, educación ambiental

## **Abstract:**

Importance of the local world contribution to sustainable development is included in chapter 28 of the Program 21, establishing Agenda 21 as a basic instrument to reach sustainable development.

Local governments carry out a very important duty in mobilization and citizen education in favor of sustainable development. Participation needs to be planned. Plans of citizen participation and the participative tools must be used previous to the Agenda 21 process.

Formation, information, awareness and education in environment are the essential previous steps to reach sustainable development, considering environmental education as a fundamental tool to stimulate the participative democracies, and essential for having a better informed population and with a major sense of corresponsability (shared responsibility).

This article is about the participative processes in Local Agenda 21 in the province of Valencia (Spain), and the importance of environmental education in these processes.

**Key Words:** Local Agenda 21, sustainable development, citizen participation, environmental education.

(Fecha de recepción: abril, 2008, y de aceptación: septiembre, 2008)

## 1.- Introducción

la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, establece el compromiso de los gobiernos con el desarrollo sostenible. Este compromiso se concreta en la redacción de los acuerdos de *La Agenda 21*, la Carta de la Tierra, los Convenios sobre el Cambio Climático y sobre la Diversidad Biológica, y la Declaración de Principios relativos a los Bosques. Todos estos acuerdos se traducen en la elaboración de estrategias concretas, en pro del desarrollo sostenible.

El capítulo 28 de la Agenda 21, asigna a las administraciones locales la puesta en marcha y elaboración de sus propias Agendas 21, como herramientas de gestión a largo plazo, incentivando la cooperación entre los poderes públicos y la sociedad. Para ello, debe propiciarse procesos consultivos y participativos, que hagan compatibles las necesidades sociales, culturales, económicas y ambientales.

El mencionado capítulo, pone especial énfasis en la necesidad de implicar a todos los sectores sociales y a los ciudadanos en la promoción del desarrollo sostenible. En concreto señala 9 grupos sociales; jóvenes, mujeres científicas, administración local, empresas, agricultores, sindicatos, ONG's y la comunidad local. En ese sentido señala que "La participación pública general en la toma de decisiones es fundamental para conseguir un desarrollo sostenible. Es aconsejable que tanto las personas con carácter individual, como los grupos y organizaciones participen en la evalua-

ción de las consecuencias ambientales de las decisiones que puedan afectar a su comunidad". (Programa 21; Cumbre de la Tierra, Río de Janeiro 1992).

En esta misma línea encontramos el artículo 45 de la Constitución Española, en el que se dice: "Todos los ciudadanos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, pero también tienen el deber de conservarlo y protegerlo", por lo que los ciudadanos deben implicarse directamente en la conservación del medio ambiente, y no declinar responsabilidades en la administración.

Para llevar adelante estos propósitos, los Ayuntamientos desempeñan una función importantísima en la movilización y educación de la ciudadanía en pro del desarrollo sostenible. Por lo que debe convertirse en el principal impulsor del proceso, iniciando el diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas.

Pero la participación no debe dejarse al azar, es necesario planificarla, partiendo de la voluntad política y de los objetivos que se pretenden con la participación, y teniendo en cuenta las características locales, la tradición participativa local, su tejido asociativo, los recursos disponibles, el tamaño poblacional, etc.

Un Plan de Participación Ciudadana, como conjunto de mecanismos para garantizar la implicación de la ciudadanía, debe ser anterior a la puesta en marcha de las herramientas o estructuras participativas, e incluso anterior al prediagnóstico. En una fase preoperativa, se debe definir la participación que se desea, los mecanismos de difusión y

de participación, así como las propias herramientas participativas que se van a emplear.

La adquisición de compromisos ambientales por parte de la población es un proceso complejo en el cual, la formación, la información, la sensibilización y la educación en materia de medio ambiente, constituyen pasos previos imprescindibles. (Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz 1998).

Muchos son los documentos que destacan la importancia de la Educación Ambiental en los procesos para alcanzar un desarrollo sostenible, como la Conferencia de Estocolmo 1972, la Carta de Belgrado (Naciones Unidas, 1975) o la Conferencia Intergubernamental de Educación Ambiental de Tbilisi (Unesco 1977). Por eso la Educación Ambiental, se considera una herramienta fundamental para el impulso de las democracias participativas, e imprescindible para tener una población mejor informada y con un mayor sentido de la corresponsabilidad.

En el ámbito español, el Libro Blanco de la Educación Ambiental (Ministerio de Medio Ambiente, 1999), menciona la necesidad de promover la acción proambiental entre individuos y grupos sociales.

Por todo ello, y como decimos en un trabajo anterior (García Gómez, 2002) la Educación, debe ser uno de los elementos que intervengan en el camino hacia la sostenibilidad.

Esta investigación se centra en la provincia de Valencia, que junto con Alicante y Castellón forman la Comunidad Valenciana, que es una de las 17 autonomías en que políticamen-

te se divide España. La Comunidad Valenciana tiene 3,5 millones de habitantes y su capital, Valencia, es la tercera ciudad más poblada de España con unos 800.000 habitantes.

## ***2.- La estrategia de desarrollo sostenible en la provincia de valencia***

El desarrollo sostenible se ha convertido en un objetivo de la Unión Europea a medio y largo plazo. En los últimos 10 años han sido muy significativas las iniciativas adoptadas en materia de desarrollo sostenible. Este objetivo se está traduciendo en;

- Estrategias a nivel supraestatal (Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea, Estrategia de la OCDE, Programas de Acción de la Unión Europea).
- A nivel estatal (Estrategia Española, Normativa Ambiental, Planes y Programas).
- A nivel autonómico o de gobierno regional (Bases para la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Comunidad Valenciana).
- A nivel provincial (Red de Municipios Valencianos hacia la sostenibilidad).
- A nivel local (Agendas 21 Locales y los Planes de Acción Local).

En el ámbito estatal, el Gobierno Español ha elaborado el documento de debate de la “Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS)”. La EEDS se ha concebido como un instru-

mento para avanzar hacia un modelo de desarrollo más sostenible, concretando mediante la reflexión, un marco de objetivos y principios generales. Los objetivos que marca dicho plan se resumen en:

- Progreso y cohesión social.
- Uso prudente de los recursos y protección del medio.
- Desarrollo económico y empleo.
- Integración del medio ambiente en las políticas socioeconómicas.

Varias comunidades autónomas españolas, han iniciado planes marco y estrategias a medio y largo plazo, con el fin de asegurar los principios de sostenibilidad en sus territorios (Asturias, Cataluña, La Rioja, Castilla y León, País Vasco, etc), destacando así la importancia de poner en marcha estrategias para el desarrollo sostenible, según lo establecido en la Cumbre Extraordinaria de Río +5 (1997).

En esa misma línea, en la Comunidad Valenciana en 2002, el Gobierno autonómico aprobó el documento base para la adopción de la Estrategia para el Desarrollo Sostenible en la Comunidad Valenciana, que asegure el progreso y el bienestar futuro, integrando la dimensión social, económica y ambiental del desarrollo, así como la solidaridad intra e intergeneracional, y la participación de la sociedad.

La estrategia se adopta como una acción de gobierno que sirve de marco, para las actuaciones futuras en todos y cada uno de los marcos de acción del gobierno. Pretende aportar una visión global y a largo plazo de las actuaciones públicas, prestando especial atención o

relevancia en aquellos campos donde la sostenibilidad se puede ver comprometida (Generalitat Valenciana 2003).

A priori se establecen 8 áreas en la Estrategia; Crecimiento económico, empleo y competitividad, ecoeficiencia en el sector estratégico, gestión del patrimonio natural, calidad ambiental, gestión de los recursos humanos y culturales, cohesión e inclusión social, previsión y protección social, y estructura territorial y urbana. Se establecen 35 objetivos de primer nivel, 29 claves y 6 transversales (Generalitat Valenciana 2003).

La Diputación Provincial de Valencia, en 1999, aprobó, mediante acuerdo plenario, la suscripción de la Carta de Aalborg, lo que le supuso asumir 3 objetivos básicos (Diputación de Valencia 2003):

- 1.- Crear una red de entidades locales, que tengan el interés por trabajar juntas, en pro del desarrollo sostenible, aplicando políticas municipales sostenibles y participativas.
- 2.- Establecer convenios con municipios de la provincia de Valencia para la realización de auditorías ambientales.
- 3.- Proporcionar a los municipios valencianos, ayudas económicas y asistencia técnica para la elaboración y aprobación de Planes de Acción.

El 30 de mayo de 2000, la Diputación de Valencia convocó a los municipios de su demarcación para presentarles la *Carta de Xátiva*. En ella se establece la necesidad de incentivar la creación de una *Red de Municipios Valencianos hacia la Sostenibilidad*, que integre a la

Diputación y los Municipios de Valencia, así como entidades públicas o privadas que decidan adherirse, y constituya un instrumento para que los municipios y la Provincia de Valencia evolucionen hacia situaciones de mayor sostenibilidad, de acuerdo con los principios recogidos en la Agenda 21.

De los 265 municipios que forman parte de la Provincia de Valencia 160 han sido signatarios de la Carta de Xàtiva. Esto significa que un 60'38% de los municipios de nuestra provincia se han comprometido públicamente a emprender el camino hacia la sostenibilidad. En habitantes, esto se traduce en que un 85% de los ciudadanos de la Provincia de Valencia, viven en municipios cuyos Ayuntamientos han firmado la Carta de Xàtiva y forman parte de la Red de Municipios Valencianos hacia la Sostenibilidad. Es decir 1.894.634 habitantes se encuentran bajo la influencia del compromiso de Xàtiva de los 2.237.426 que tiene la Provincia de Valencia.

### **3.- Desarrollo de la investigación**

En España, comunidades autónomas, como la andaluza, aragonesa, balear, catalana, castellano leonesa, vasca, navarra, madrileña o extremeña, y otras regiones y países de Europa, se han ido sumando al movimiento de ciudades y pueblos sostenibles, propiciando la elaboración de agendas 21 a nivel local, aplicando lo dispuesto en el capítulo 28 del Programa 21 suscrito en Río en 1992. Con ello se pretende resolver el antagonismo medio ambiente versus desarrollo, tratando de con-

seguir ciudades justas (equidad social, negociación), ciudades que favorezcan el contacto, ciudades diversas, bellas, compactas, ecológicas y creativas. En la Comunidad Valenciana, se han producido actuaciones en el mismo sentido en las tres provincias

Pero, lamentablemente, existe una falta de coherencia entre los compromisos internacionales adoptados, y las acciones que se están llevando a término para su aplicación (Declaración de Malmö 2000). Por eso interesaba conocer, entre las actuaciones de las agendas 21 locales, en que medida se asume la necesidad de incorporar la participación.

De hecho, la adhesión a la Carta de Aalborg, o a la "adaptación" de la misma a las características de la provincia de Valencia (Carta de Xàtiva), no presupone la realización por parte de los signatarios de acciones integradas y participativas hacia la sostenibilidad local.

La presente investigación constituye parte del Doctorado que esta realizando uno de los autores (Ivorra, 2004), en la Unidad de Investigación en Educación Ambiental del Departamento de Didáctica de las Ciencias Experimentales y Sociales de la Universidad de Valencia.

Ese trabajo pretende hacer un análisis descriptivo de la participación en las Agendas 21 Locales en la provincia de Valencia, y especialmente en aquellos municipios que firmaron la Carta de Xàtiva, y que se suponen, a priori, más activos al respecto. La realización de esa investigación trata de conocer:

- Los procesos de Agenda 21 Local, que se están desarrollando en la provincia de Valencia, para conocer el grado de interés en esta iniciativa por parte

de los ayuntamientos como principales impulsores de estos procesos.

- El perfil de municipio que implanta y desarrolla Agenda 21.
- El papel de las entidades supramunicipales en dicho proceso.
- Detectar que necesidades o carencias tienen nuestros municipios a la hora de implantar el proceso.
- Conocer los modelos de Agenda 21 Local que se están trabajando en la actualidad.
- Conocer la forma de implementar los Planes de Acción.
- Conocer los instrumentos de comunicación, información y participación que emplean los distintos municipios.

En este artículo solo presentamos los resultados obtenidos en relación a la participación ciudadana en las Agendas 21 Locales.

La población de este estudio la constituye los municipios de la provincia de Valencia, y más concretamente los municipios firmantes de la Carta de Xàtiva y componentes de la Red de Municipios Valencianos hacia la Sostenibilidad.

Para la selección de la muestra del trabajo de investigación, se barajó, en un primer momento, la posibilidad de efectuar un muestreo irrestricto aleatorio o un muestreo sistemático. Finalmente, y con el objetivo de analizar la situación del mayor número de municipios posibles de nuestra provincia, se trabajó sobre el total de la población de

partida, es decir, un total de 160 municipios.

Como instrumento de observación o método para la recogida de datos se empleó el cuestionario, ya que es un buen método de obtención de datos de carácter sociológico, pues permite la aplicación a grandes tamaños poblacionales y su posterior tratamiento resulta sencillo. Como medio de difusión, envío, y cumplimentación del mismo, se empleó el correo electrónico (direcciones obtenidas de la Red de Municipios Valencianos hacia la Sostenibilidad), y en algunos casos excepcionales el fax.

Debido a que normalmente las tasas de respuesta a la recolección de información por cuestionario enviado por correo o e-mail suelen ser bajas, posteriormente y para evitar la pérdida de cuestionarios no devueltos y que pudieran producir un sesgo en la muestra (Richard Scheaffer 1987), se procedió a realización de un recordatorio, y a efectuar entrevistas telefónicas, teniendo siempre como base el método de recolección seleccionado inicialmente.

El cuestionario empleado en el estudio, que se incluye como anexo al final, fue elaborado a partir de otros, con aportaciones propias. Entre estos, cabe destacar el instrumento elaborado por el equipo de investigación de Análisis Político de la Universidad Autónoma de Barcelona, para la elaboración de un informe encargado por la Diputación de Barcelona, sobre el Desarrollo de los Procesos de Implantación de la Agenda 21 Local en los Municipios (Font, N.; Querol, C.; Subirats, J. 2000). También se ha consultado el cuestionario realizado por la Fundación Entorno, para la redac-

ción de un informe de carácter interno sobre la “Situación de la implantación de Agendas 21 locales en Municipios españoles”, para el Ministerio de Medio Ambiente (Fundación Entorno, Ministerio de Medio Ambiente, 2002), así como “Encuesta sobre Participación Ciudadana en los Ayuntamientos” lanzada por el Departamento de Estudios de la FEMP en junio de 2001, y la “Encuesta de Autoridades Locales; Agenda 21 Local” elaborada por el ICLEI para la Cumbre Especial de Río+10.

El cuestionario elaborado, se sometió al criterio de jueces, formado por un grupo de expertos, para asegurar la validez del mismo. Las aportaciones de este grupo, permitieron corregir y modificar el instrumento de medida, añadiendo y quitando preguntas, y estructurándolo de nuevo. En el citado análisis participaron técnicos responsables de educación ambiental y Agendas 21 de la Conselleria de Medio Ambiente (actualmente Territorio y Vivienda), técnicos municipales y profesores de la Universidad de Valencia especialistas en medio ambiente y educación. Se obtuvo como resultado un cuestionario autoaplicado compuesto por 53 ítems (sin contar con la “ficha respuesta”, que incluye el nombre de la persona que ha contestado, la concejalía a la que pertenece, cargo que ocupa, teléfono, e-mail, fax, etc).

Para el presente trabajo se han seleccionado aquellos ítems del cuestionario que hacen referencia a la información y participación de la comunidad.

El Código de las Buenas Prácticas Ambientales de la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias

2000), establece en su metodología para la implantación de la Agendas 21, dos instrumentos relacionados entre sí: La Auditoría Ambiental, y el Plan de Participación Social, que persigue la implicación de los agentes sociales en el conocimiento, la valoración, la prevención y la corrección de los problemas sociales, ambientales y económicos. El Plan establece un vínculo de comunicación fluida y constructiva entre ciudadanos y la administración local. En nuestra encuesta se pregunta sobre la existencia de alguna concejalía que fomente la participación social en el proceso, sobre la existencia de un Plan de Participación y de Educación, colectivo de personas a las que va dirigido, método participativos empleados y dificultades, niveles de participación y consideración de las sugerencias aportadas por la ciudadanía en las decisiones políticas a adoptar (cesión de poder al ciudadano), etc.

Entre las cuestiones que componen el instrumento de análisis, unas son multirespuesta cerradas y otras permiten respuestas simples cerradas. Las preguntas de elección múltiple tratan de cubrir todas las opciones de respuesta posible, con lo que el sujeto encuestado sólo ha de escoger la opción que más se acerque a su caso concreto. Las preguntas simples se reducían a indicar la población, la comarca y el presupuesto municipal.

El cuestionario, debido a la especificidad del tema en cuestión, se dirigió al Técnico Municipal responsable de dirigir el proceso de Agenda 21 Local en su municipio, aunque en algunas ocasiones, y sobre todo en municipios muy pequeños, que carecen de técnicos, han

contestado los secretarios, concejales o incluso los alcaldes.

El grado de colaboración recibido ha sido muy alto, por parte de los ayuntamientos encuestados o finalmente entrevistados, ya que solamente ha faltado por recabar información del 10'62% de los municipios.

Las encuestas han sido recibidas por diversas vías, la mayoría (50%) mediante vía telefónica, el 25,69% por correo electrónico, el 13,89 por correo postal y 10,42 por fax.

Para el tratamiento de los datos se empleó el paquete estadístico SPSS Versión 11 en castellano. Esta herramienta de análisis, permite una eficaz generación de datos y ficheros, posibilita la producción de gráficos y tablas, permite realizar análisis estadístico y anidamientos de los datos obtenidos, y es un instrumento de gran aceptación entre la comunidad científica.

#### 4.- Resultados

En la Provincia de Valencia, de un total de las 138 respuestas recibidas, el 85'5% de los municipios no han organizado sus procesos participativos en torno a Planes de Participación, mientras que un 5'1 % establece el Plan como consecuencia de la implementación de un proceso de Agenda 21 Local. El 9'4% ya tenía organizada la participación antes de iniciar el proceso de Agenda 21 Local (tabla 1). El mayor número de Planes de Participación Ciudadana se dan en los municipios de entre 10.000 y 50.000 habitantes.

**Tabla 1**  
**Existencia de Plan de Participación Ciudadana**

	Frecuencia	Porcentaje
NO existe	118	85,5
Anterior a la A21L	13	9,4
Posterior a la A21L	7	5,1
Total	138	100,0

Fuente: Ivorra, E. (2004).

En algunos casos la implementación de las Agendas 21 han supuesto la creación de nuevas concejalías para coordinar de manera más efectiva e intensiva los procesos participativos, este es el caso de las concejalías de participación ciudadana.

De 138 municipios que han contestado, tan sólo 21 municipios poseen este tipo de concejalías. En el 13% de los casos (18 municipios) dicha concejalía se constituye antes de iniciar el proceso de Agenda 21, el 2'2% restante (3 municipios) constituyen la citada concejalía para dar apoyo organizativo y financiero a los procesos participativos, muchas veces olvidados en estos procesos de Agenda 21.

El Plan de Participación Ciudadana, en el caso de la provincia de Valencia, esta coordinado en el 70'6% de los casos por un equipo interno, el 11,8 por equipo externo, mientras que en el 17'6% de los casos se coordina por un equipo mixto.

De los resultados de nuestro trabajo y del análisis de la encuesta, se observa que la mayor parte de los Planes tratan de dirigirse a la población en general sin formar parte de ningún colectivo ni asociación, es decir participación personalizada o personal. Estos resultados son similares a los obtenidos por otros autores (Font, 2001). Le siguen los Planes destinados a la participación de grupos organizados, participación asociativa, con un 38'9% de los casos (Tabla 2).

**Tabla 2**  
**Destinatarios de los planes de participación**

	Frecuencia	Porcentaje
Entidades públicas	2	10.5
Organizaciones cívicas y ONG	7	38.9
Industria y comercio	6	33.3
Ciudadanía en general	16	84.2
Jóvenes	6	31.6
Escolares	6	31.6
Fuente: Ivorra, E. (2004).		

Los Planes dirigidos a jóvenes y población escolar se reducen al 31.6 % en ambos grupos. Este planteamiento no es coherente con los preconizado por las agencias educativas en general y de la escuela pública en particular en la promoción del desarrollo sostenible. En ellas se destaca la importancia de la for-

mación de los sujetos, en los niveles de escolarización, para la construcción de una conciencia éticamente responsable hacia el medio ambiente, como uno de los factores clave. Similares resultados se señalan en el Estado del Arte de las Agendas 21 Locales en España (Egmasa, 2003), en la que los ayuntamientos se apoyan normalmente en la participación de grupos organizados. Pero, para una eficaz participación se deben buscar tipologías de participación mixtas, que permitan la intervención tanto de grupos organizados como de personas individuales.

Existen diferentes formas de incorporar la participación. A nivel estatal la fórmula participativa más extendida entre los ayuntamientos ha sido la promoción y el desarrollo de los llamados foros de medio ambiente. Dichos foros se diseñan para la intervención de representantes municipales, agentes socioeconómicos, expertos en la materia y ciudadanos en general. En segundo lugar destacan las mesas de trabajo temáticas o sectoriales y las charlas. (Egmasa, 2003).

En nuestro trabajo hemos encontrado que del total de los municipios que poseen Plan de Participación, o bien desarrollan procesos participativos en el ámbito de las Agendas 21, un 83,3% de los municipios manifiesta emplear como mecanismo de participación y recogida de información de la población las encuestas ciudadanas. El 61'9% indica que emplea como herramienta el foro de participación ciudadana. Pero, como puede observarse en la Tabla 3,

los municipios utilizan más de una forma para propiciar la participación.

**Tabla 3**  
**Mecanismos de Participación**

	Frecuencia	Porcentaje
Asociación y voluntariado	2	9.5
Mesa Sectorial	6	28.6
Foro	13	61.9
Reunión Informativa	12	57.1
Webs o Teleparticipación	7	33.3
Sugerencias o buzones	6	28.6
Encuestas o referendium	25	83.3

Fuente: Ivorra, E. (2004).

Cabe reseñar que, aún habiéndose incrementado la realización de experiencias participativas este esfuerzo no es aún suficiente dado que tan sólo el 14'5% de los municipios firmantes de Xàtiva poseen Plan de Participación y desarrollan figuras participativas.

A nivel estatal la fórmula participativa más extendida entre los ayuntamientos ha sido la promoción y el desarrollo de los llamados foros de medio ambiente. Dichos foros se diseñan para la intervención de representantes municipales, agentes socioeconómicos, expertos en la materia y ciudadanos en general. En segundo lugar destacan las mesas de trabajo temáticas o sectoriales y las charlas.

Paralelo al Plan de Participación, se hace necesario la existencia de un Plan de Comunicación e información, en el que se describan los mecanismos que se van a emplear para facilitar la información y comunicación entre los grupos de interés, así como de la existencia de un Plan de Educación Ambiental.

En la provincia de Valencia de un total de 138 municipios que han contestado a la pregunta de la existencia de un Plan o Programa de Educación Ambiental, tan sólo 21 municipios manifiestan disponer de programaciones a medio y largo plazo (Tabla 4). De ellos 17 (12'3%) lo poseen antes de iniciar el proceso de Agenda 21 Local y el 2,9% de los municipios (4 municipios) crean medida herramienta de apoyo fundamental del proceso de Agenda 21.

**Tabla 4**  
**Disponibilidad de programa de educación ambiental**

	Frecuencia	Porcentaje
NO existe	117	84,8
Anterior a la A21L	17	12,3
Posterior a la A21L	4	2,9
Total	138	100,0

Fuente: Ivorra, E. (2004).

Una variable a analizar por su importancia para propiciar la participación son las herramientas o medios para difundir y recibir información de la comunidad.

Hacen referencia a todas aquellas actividades enfocadas a establecer canales de comunicación adecuados, y mantener informados al conjunto de la población.

Estas herramientas deben aportar a la población información periódica sobre el estado y evolución de la realidad local, así como concienciar y sensibilizar con respecto a las necesidades ambientales, sociales, culturales y económicas.

Según el Código de la FEMP, se pueden utilizar *métodos tradicionales*, esto es; boletines, informes y revistas divulgativas, campañas municipales, y los medios de comunicación local (TV, radio, o prensa), centro de documentación, sistemas de atención al ciudadano. Y por otro lado las *nuevas iniciativas* basadas en la aplicación de nuevas tecnologías como; internet, videoconferencia, puntos de información interactivos, televisión a la carta, buzones de sugerencia, encuestas, teléfonos de atención, etc.

Los métodos más empleados por los ayuntamientos son *los métodos tradicionales de información ambiental genérica de carácter formativo*. Se trata de información que busca la incidencia en el ciudadano y por lo tanto se presenta de manera que capte su atención.

Según los resultados del presente estudio, el método más utilizado es el bando. De los 143 municipios encuestados, un total de 115 han remitido respuesta (80´4% de la población total), de ellos el 65´7% han contestado que emplean dicho método.

El segundo método más utilizado son los boletines, empleados en el 47´9% de los casos y le siguen las campañas municipales informativas mediante trípticos con un 40´9% de los casos (n=93).

El método tradicional de información ambiental genérica de carácter formativo, menos empleado es la televisión, la radio y la prensa local. Tan sólo se emplea en el 24´5% de los casos (n=94). Se debería potenciar su utilización, ya que son medios de un gran alcance y audiencia.

Los *métodos tradicionales de información ambiental* poseen una modalidad *activa y específica*, en la que el ciudadano accede a la información referente a temas ambientales que se encuentra disponible en la Entidad Local. En este apartado hemos recogido básicamente los centros de documentación e información, esto es; archivos, bibliotecas, centros cívicos, etc, y los sistemas de atención al ciudadano. El resultado de nuestra investigación nos muestra que este método se emplea en tan sólo en un 4´3% de los casos (n=94).

Los sistemas de atención al ciudadano, en nuestro estudio basado en la realización de encuestas o consultas populares, se emplea en un 13´8% de los casos.

En lo referente a las *nuevas iniciativas* basadas en la aplicación de nuevas tecnologías. Destacar el caso de internet, y el empleo de páginas web como medios de difusión de la información ambiental. Este método, cada vez más en auge, está superando métodos tradicionales como la televisión, la radio

y la prensa. Se está empleando en el 27'7% de los casos. Mientras que la videoconferencia, es todavía un método no empleado por la administración local, ya que no lo ha utilizado ninguno de los 94 ayuntamientos que nos han remitido información al respecto. Por último, al analizar los municipios que han iniciado el proceso de Agenda 21 Local (33 municipios), tan sólo 13 municipios (39'4%) disponen de un programa o plan de educación ambiental municipal, y únicamente 6 poseen un plan de acción que trate la Agenda 21 específicamente.

## **5.- Conclusiones**

Entre las dificultades que plantea la Agenda 21, el Centro de Estudios e Información Ambiental (2001), señala las siguientes:

“Una necesidad de corresponsabilidad de la ciudadanía; los objetivos de la Agenda 21 implican cambios estructurales viables únicamente desde la complicidad ciudadana y el compromiso de las personas, ya que de no ser así estos objetivos serán difícilmente alcanzables desde las instituciones. Por este motivo se hace necesario establecer mecanismos para corresponsabilizar a la población, mediante mecanismos participativos.

La falta de consenso científico y social; En el ámbito de las políticas sostenibilistas no existe demasiado consenso a nivel social y político sobre como alcanzar el desarrollo sostenible. Los mecanismos participativos son un

recurso para poner en común ideas entre administraciones y ciudadanos, y conseguir consensos para la resolución de problemas.

Uno de los principios de la Agenda 21 es el reconocimiento de que la sostenibilidad no afecta únicamente al terreno ambiental. La participación puede convertirse en un instrumento que acerque actores y sectores muy distintos, que de otra manera no convergerían.

Mayor incapacidad de respuesta a la creciente complejidad de los problemas; Ante una realidad cambiante y acelerada, las administraciones han mostrado poca capacidad para readaptarse, provocando una pérdida de eficacia de las instituciones en la resolución de problemas de la ciudadanía.”

En nuestro trabajo, hemos encontrado que, aunque la implementación de procesos de Agenda 21 favorece la participación ciudadana municipal, ésta es aún débil en la provincia de Valencia, está poco reglamentada, y no existe regulación, en la mayoría de los casos. Por ello se hace necesaria una participación más abierta al conjunto de la sociedad, y no centrada únicamente en el ámbito escolar.

La Carta de Xàtiva, y la creación de la Red de Municipios Valencianos hacia la Sostenibilidad, ha sido un elemento clave para la difusión e incorporación, en las agendas políticas, de los procesos de Agenda 21 Local. De esta manera un 60'38% de los municipios de la provincia de Valencia se han comprometido públicamente a emprender el camino hacia la sostenibilidad.

Ahora bien, aunque en estos últimos años, se ha incrementado considerable el discurso sostenibilista en los políticos, no son tantos los que han iniciado la implantación de sus principios en su gestión municipal.

Podríamos decir, que 16 años después de Río, la provincia de Valencia está dando los primeros pasos hacia la sostenibilidad local, ya que tan sólo el 24'5% de los municipios firmantes de Xàtiva manifiestan haber iniciado procesos de Agenda 21 Local en su municipio. Por lo tanto, se hace necesario pasar del discurso, al compromiso y a las materializaciones, si bien podemos afirmar que las perspectivas de futuro son más alentadoras.

Entre las dificultades en la implementación de estos procesos, destacan los políticos y económicos por un lado, y la participación ciudadana por otro.

En el ámbito político, el 77'92% de los municipios encuestados argumentan que, la principal causa para no llevar a término procesos de Agenda 21 en sus municipios es la falta de voluntad política. Así pues, se hace necesaria la búsqueda de mecanismos para convencer a los gobiernos de que con la participación ciudadana, los políticos podrán tomar mejores decisiones basadas en las necesidades y aspiraciones presentes y futuras de la población. El desarrollo de las Agendas 21, necesita pues, de un mayor grado de apoyo político, mejorando la capacidad organizativa de la administración, proporcionando un mayor número de recursos, y fomentando la cooperación y el trabajo interdisci-

plinar entre los servicios municipales, y con otras administraciones.

En cuanto al factor económico, el 76'6% argumenta que la falta de dotación económica es un obstáculo insalvable para el desarrollo del proceso de Agenda 21, así como la falta de dotación técnica en un 40'2% de los casos. Ambos aspectos importantísimos para el desarrollo de actuaciones concretas hacia la sostenibilidad. Se hace necesaria una mayor financiación y asesoramiento técnico supramunicipal, en la línea de lo que viene desarrollando la Diputación de Valencia, coordinando y apoyando procesos de Agenda 21 Local.

Cinco son los problemas que planteamos en los procesos participativos; La asistencia, la comprensión, los particularismos, los acuerdos y la propia metodología participativa. Todos ellos han sido analizados en el trabajo, y llegamos a la conclusión de que la inasistencia dificulta la participación, ya que el 60% de los encuestados (n=15) le dan un valor medio, y un 26'7% consideran que es un problema grave. Si a esto añadimos la asistencia desigual en función del tiempo, y el debilitamiento participativo que se produce conforme avanza el proceso, podríamos encontrarnos frente al principal problema de la participación.

Otro problema importantísimo, es el de la aplicación de metodologías participativas, ya que los ayuntamientos no están acostumbrados a potenciar la participación y no poseen profesionales formados para coordinar y liderar dichos procesos. En 91'6% (n=12) de los

casos se indica que la dificultad por esta circunstancia es media o alta .

Según los resultados de nuestro trabajo, los intereses particulares, suponen un problema para la participación en un 83`3% de los casos. Por ello debe conducirse las sesiones hacia aspectos comunes que afecten al conjunto de la población.

La dificultad de comprensión, de problemas y procesos, se considera problemática en un 71`4% de los casos. Por ello se precisa de formación previa para poder abordar la compleja problemática del desarrollo sostenible. También se destaca, como otro problema, la dificultad de llegar a acuerdos que se ha detectado en un 76`9% de los casos (n=13).

La débil tradición participativa y de responsabilidad colectiva, hace que muchas veces los ayuntamientos trabajen de espaldas de la ciudadanía, los verdaderos protagonistas del proyecto. Se hace necesario buscar estrategias educativas de sostenibilidad, que incluya la Educación Ambiental, así como unos adecuados mecanismos e instrumentos de información, comunicación y participación.

La mayor parte de los procesos de Agenda 21 que se han iniciado, se coordinan desde las concejalías de Medio Ambiente. Dicha coordinación, puede producir un sesgo importante hacia los aspectos ambientales, dejando apartados principios básicos de la sostenibilidad como son la justicia social y la economía sostenible. Se debe fomentar en los procesos la necesidad de una interdisciplinariedad, mediante equipos de

expertos de distintos campos del saber, o concejalías horizontales, consiguiendo así Agendas 21 Estratégicas, y no Simbólicas o Pluralistas.

Aunque los resultados obtenidos no son generalizables a otra zona geográfica, pensamos que son un buen exponente de la situación en que se encuentra los procesos de participación en las Agendas 21 locales.

## 6.-Bibliografía

- AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ (1998): *Agenda 21, hacia un desarrollo sostenible*, Vitoria-Gasteiz, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.
- DÍAZ, Joana (2001): *Blocs de Comunicació Ambiental; Agenda 21 Local*, Barcelona, Centro de Estudios de Información Ambiental (CEIA).
- JUNTA DE ANDALUCIA-DIPUTACIÓN DE BARCELONA (2003): *Informe sobre el Estado del Arte de las Agendas 21 Locales en España*, Sevilla, Junta Andalucía.
- FONT, Nuria, SUBIRATS, Joan (2000): *El Desarrollo de los Procesos de Implantación de la Agenda 21 Local en los Municipios; Investigación realizada para la Diputación de Barcelona por el Equip d'Anàlisi Política*, Barcelona, Inédito.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (2000): *Código de Buenas Prácticas Ambientales*, Madrid, FEMP.
- GARCÍA GÓMEZ J. (2002) La educación en el desarrollo sostenible local. I Jornadas de Educación Ambiental

- en la Ribera. Alzira( Valencia). CEFIRE GENERALITAT VALENCIANA GENERALITAT VALENCIANA (2003): *Bases para la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Comunidad Valenciana, compromiso con el futuro*, Valencia, Generalitat Valenciana - Consellería de Medi Ambient.
- IVORRA, Eugenio, GARCÍA GÓMEZ, Javier (2004): “Las Agendas 21 Locales en la Provincia de Valencia: Análisis de la implementación en los municipios firmantes de la Carta de Xàtiva”, en Ministerio de Medio Ambiente: *Investigaciones en educación ambiental. De la conservación de la biodiversidad a la participación para la sostenibilidad*, Madrid, Organismo autónomo Parques Nacionales - Ministerio de Medio Ambiente, pp. 201- 214.
- IVORRA, Eugenio (2004): “La implementación de las Agendas 21 Locales en la Provincia de Valencia”, en Imedes (coord.): *Estado y tendencias de la Agenda 21 Local en la Comunidad Valenciana*, Valencia, Nau Llibres, pp. 159-203.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (1999): *Libro Blanco de la Educación Ambiental en España*, Madrid, Ministerio de Medio Ambiente - Secretaría General de Medio Ambiente.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1993): Río 92. Programa 21. Tomo II, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
- ONU (1997) Programa para la continuidad de la aplicación de la Agenda 21; Asamblea General de Naciones Unidas. Cumbre de la Tierra+5. Naciones Unidas.
- SCHEAFFER, Richard, LYMAN, Ott, MENDENHALL, William (1987): *Elementos de Muestreo*, Editorial Iberoamericana S.A.

---

Departamento de Didáctica de las Ciencias  
Experimentales y Sociales

Unidad de Investigación de  
Educación Ambiental

---



---

Apartado de Correos 22045  
46071 Valencia (España)

Tel. 34-96-3983740 y 34-96-3864480  
Fax 34-96-3864487

Correo electrónico [Javier.Garcia-gomez@uv.es](mailto:Javier.Garcia-gomez@uv.es)

---

## UNIVERSIDAD DE VALENCIA

### ANEXO 1: Cuestionario

**Este cuestionario se dirige a los municipios de la Provincia de Valencia, firmantes de la Carta de Xàtiva. Pretende recoger información sobre la implantación de procesos de Agenda 21 Local, así como de la organización interna municipal asumida para abordar dicho proceso.**

La información que nos suministren, va a ser la base de un Trabajo de Investigación en el marco del Doctorado Interuniversitario de Educación Ambiental. Su colaboración en la presente investigación es fundamental, para el buen desarrollo de la misma, por lo que rogamos cumplimenten el cuestionario, y lo remitan a la mayor brevedad posible.

Aunque el formato de las preguntas es bastante cerrado, tiene usted plena libertad para acompañar sus respuestas con comentarios o información complementaria (anexos, etc), que ayuden a proporcionar una información más precisa.

**Dicho cuestionario, se dirige al técnico municipal o la persona responsable del proceso de Agenda 21 en su municipio.**

Por favor, envíe el cuestionario, una vez cumplimentado, por E-Mail, correo, o FAX a la siguiente dirección;

Departamento de Didáctica de las CC. Experimentales y Sociales (Universitat de València).

Alcalde Reig nº8  
46006 VALENCIA

E-Mail: [eivorra306k@cv.gva.es](mailto:eivorra306k@cv.gva.es)  
[ivorra.catala@terra.es](mailto:ivorra.catala@terra.es)

Fax: 96 360 51 16

MUCHAS GRACIAS POR SU DISPOSICIÓN A COLABORAR  
EN ESTE ESTUDIO

**SECCIÓN I: DATOS GENERALES**

**I.1 Nombre del Municipio:**

**I.2 Comarca:**

**I.3 N° de Habitantes:**

- I.3.1 Menos de 1.000 habitantes
- I.3.2 Entre 1.001 y 10.000 habitantes
- I.3.3 Entre 10.001 y 50.000 habitantes
- I.3.4 Entre 50.001 y 100.000 habitantes
- I.3.5 Entre 100.001 y 500.000 habitantes
- I.3.6 Más de 500.000 habitantes

**I.4 Presupuesto municipal año 2002:**

**I.5 Carácter principal del Municipio: (seleccione una única respuesta)**

- I.5.1 Agrario (45% de la población ocupado en este sector)
- I.5.2 Agro-Industrial (30% agrícola / 40% industrial)
- I.5.3 Industrial (+ 50% de la población ocupado en este sector)
- I.5.4 Terciario (+ 50% de la población ocupado en este sector)
- I.5.5 Industrial-Terciario (30% industrial / 40% servicios)
- I.5.6 Agro-Terciario (40% aprox. En cada sector)

**I.6 Partido Político que gobierna actualmente (seleccione una única respuesta)**

- I.6.1 BLOC-ESQUERRA VERDA
- I.6.2 ESQUERRA UNIDA PAÍS VALENCIÀ - ELS VERDS
- I.6.3 PP
- I.6.4 PSPV-PSOE
- I.6.5 UNIÓN VALENCIANA
- I.6.6 Otras formaciones:

**SECCIÓN VI: DATOS SOBRE LA AGENDA 21 LOCAL: PARTICIPACIÓN E INFORMACIÓN DE LA COMUNIDAD**

**VI.1 ¿Existe Concejalía de Participación Ciudadana en su municipio?.**

- VI.1.1 No
- VI.1.2 Si, anterior a la implantación de la A21L
- VI.1.3 Si, aparece con motivo de la implantación de la A21L
- VI.1.4 Otros:

**VI.2 ¿El Ayuntamiento dispone de algún Plan de Participación Ciudadana, para la implicación de los ciudadanos en el conocimiento, valoración, prevención y corrección de los problemas ambientales?.**

VI.2.1 No  >> Pase a la pregunta VI.5

VI.2.2 Si, anterior a la implantación de la A21L  >> Pase a la pregunta VI.3

VI.2.3 Si, aparece con motivo de la implantación de la A21L  >> Pase a la pregunta VI.3

VI.2.4 Otros: >> Pase a la pregunta VI.5

**VI.3 ¿Quién dinamiza el Plan de Participación Ciudadana?.**

VI.3.1 Un equipo interno municipal

VI.3.2 Un equipo externo contratado

VI.3.3 Equipo mixto (técnicos municipales y asesoría externa)

VI.3.4 Otros:

**VI.4 ¿A quién va dirigido el Plan de Participación Ciudadana?.**

VI.4.1 A la población en edad escolar SI  NO

VI.4.2 A los jóvenes SI  NO

VI.4.3 A la ciudadanía en general SI  NO

VI.4.4 Al tejido industrial y comercial SI  NO

VI.4.5 A entidades cívicas y/o ONGs SI  NO

VI.4.6 Al personal de entidades públicas SI  NO

VI.4.7 Otros:

**VI.5 Señale los principales instrumentos normativos disponibles en su Corporación Local para regular la Participación Ciudadana.**

VI.5.1 Reglamento Orgánico Municipal SI  NO

VI.5.2 Reglamento de Participación Ciudadana SI  NO

VI.5.3 Reglamento de Consejos Sectoriales SI  NO

VI.5.4 Reglamento de Foro de Participación SI  NO

VI.5.5 Otros:

VI.5.6 No existe instrumento de regulación

**VI.6 ¿Qué métodos de participación se están aplicando en el proceso de Agenda 21 Local?. (contestar sólo si ha incorporado la participación en alguna de las fases de la Agenda 21 Local).**

VI.6.1 Consultas por encuesta o referéndum

NO

SI

Periodicidad Semanal

Trimestral

Quincenal

Semestral

Mensual

Anual

Otros:

VI.6.2 Mecanismos de petición, teléfono de sugerencias, buzón

NO

SI

Periodicidad Semanal

Quincenal

Mensual

Otros: Trimestral  Semestral  Anual

VI.6.3 Páginas web y teleparticipación

NO

SI Periodicidad Semanal  Quincenal  Mensual   
 Trimestral  Semestral  Anual

Otros:

VI.6.4 Reuniones informativas (la comunidad observa)

NO

SI Periodicidad Semanal  Quincenal  Mensual   
 Trimestral  Semestral  Anual

Otros:

VI.6.5 Reuniones de Foro, Comisión o Consejo de Medio Ambiente (la comunidad participa)

NO

SI Periodicidad Semanal  Quincenal  Mensual   
 Trimestral  Semestral  Anual

Otros:

VI.6.6 Mesas sectoriales o temáticas

NO

SI Periodicidad Semanal  Quincenal  Mensual   
 Trimestral  Semestral  Anual

Otros:

VI.6.7 Gestión asociativa y voluntariado

NO

SI Periodicidad Semanal  Quincenal  Mensual   
 Trimestral  Semestral  Anual

Otros:

VI.6.8 Otros:

NO

SI Periodicidad Semanal  Quincenal  Mensual   
 Trimestral  Semestral  Anual

Otros:

**VI.7 Valore los problemas que le plantea la participación en el proceso de Agenda 21 Local. (contestar sólo si ha incorporado la participación en alguna de las fases de la Agenda 21 Local).**

VI.7.1 Poca asistencia de los convocados Bajo  Medio  Alto

VI.7.2 La complejidad de los temas a tratar Bajo  Medio  Alto

VI.7.3 Dificultad para centrar los temas Bajo  Medio  Alto

- VI.7.4 Dificultad para llegar a acuerdos y conclusiones      Bajo       Medio       Alto
- VI.7.5 Dificultad en la aplicación de técnicas participativas      Bajo       Medio       Alto
- VI.7.6 Otros:

**VI. 8 ¿En qué grado se tienen presentes las soluciones planteadas por los participantes en las decisiones del Ayuntamiento?. (contestar sólo si ha incorporado la participación en alguna de las fases de la Agenda 21 Local).**

- VI.8.1 Bajo
- VI.8.2 Medio
- VI.8.3 Alto
- VI.8.4 Otros:

**VI.9 Indique los medios utilizados por su Ayuntamiento para difundir y recibir información fluida de la población local.**

- VI.9.1 Boletines, informes y revistas      SI       NO
- VI.9.2 Campañas de información municipales (trípticos, etc)      SI       NO
- VI.9.3 Televisión, radio o prensa      SI       NO
- VI.9.4 Centros de documentación      SI       NO
- VI.9.5 Internet      SI       NO
- VI.9.6 Videoconferencias      SI       NO
- VI.9.7 Bandos      SI       NO
- VI.9.8 Consultas populares      SI       NO
- VI.9.9 Otros:

**VI.10 ¿El Ayuntamiento dispone de algún Plan o Programa de Educación Ambiental?.**

- VI.10.1 No  >> Pase a la FICHA RESPUESTA.
- VI.10.2 Si, anterior a la implantación de la A21L  >> Pase a la pregunta VI.10
- VI.10.3 Si, aparece con motivo de la implantación de la A21L  >> Pase a la pregunta VI.10
- VI.10.4 Otros:      >> Pase a la FICHA RESPUESTA.

**VI.11 ¿Quién dinamiza el Plan o Programa de Educación Ambiental?.**

- VI.11.1 Un equipo interno municipal
- VI.11.2 Un equipo externo contratado
- VI.11.3 Equipo mixto (técnicos municipales y asesoría externa)
- VI.11.4 Otros:

**VI.12 ¿A quién va dirigido el Plan de Educación Ambiental?.**

- VI.12.1 A la población en edad escolar      SI       NO
- VI.12.2 A los jóvenes      SI       NO
- VI.12.3 A la ciudadanía en general      SI       NO
- VI.12.4 Al tejido industrial y comercial      SI       NO

VI.12.5 A entidades cívicas y/o ONGs

SI  NO

VI.12.6 Al personal de entidades públicas

SI  NO

VI.12.7 Otros:

**VI.13 ¿En el Plan de Educación Ambiental se trata específicamente la Agenda 21 Local; proceso, planes de acción, etc?.**

VI.13.1 Si  ¿por qué?

VI.13.2 No  ¿por qué?

VI.13.3 Otros:

**FICHA DE RESPUESTA**

Nombre de la persona que ha contestado:

Concejalía/departamento al que pertenece:

Cargo:

Teléfono:

Fax:

E-Mail:

Fecha:

