

estudis



Observatori de Polítiques Locals



L'Agenda 21 local als municipis de Mallorca: entre la sostenibilitat i la participació

Societat Balear d'Educació Ambiental
Observatori de Polítiques Locals



Consell de
Mallorca

■ Departament de Cooperació Local



Observatori de Polítiques Locals

Títol:

L'Agenda 21 local als municipis de Mallorca: entre la sostenibilitat i la participació

Autors:

Societat Balear d'Educació Ambiental
Observatori de Polítiques Locals

Editat per:

Consell de Mallorca
Departament de Cooperació Local
Observatori de Polítiques Locals

Disseny gràfic, infografies i maquetació: desarrollodc.com

Impressió: Gràfiques Mallorca - Inca - Tel. 971 50 14 02

ISBN: 978-84-96069-97-8

Dipòsit legal: PM-1290-2008

S'autoritza la reproducció d'aquesta publicació sempre que n'aparegui la procedència.

Les publicacions de l'OPL s'imprimeixen en paper ecològic.

**L'Agenda 21 local
als municipis de Mallorca:
entre la sostenibilitat
i la participació**

**Societat Balear d'Educació Ambiental
Observatori de Polítiques Locals**

Presentació

La primera passa per avançar en la dinamització del procés participatiu de l'A21L en els nostres municipis és la de detectar quines són les fortaleces, les oportunitats, les amenaces i les debilitats que mostren les agendes. En aquest sentit l'OPL, juntament amb la Societat Balear d'Educació Ambiental (SBEA), ha fet un estudi sobre la situació de les A21L en els municipis de Mallorca.

Com ja he dit en diverses ocasions, l'OPL divulgarà tots els estudis que dugui a terme. La voluntat d'aportar dades i anàlisi sistematitzat als agents socials sobre el món local és un dels objectius principals d'aquest observatori, amb la finalitat de generar debats enriquidors de l'àmbit local. Aquests debats poden resultar relacions cooperatives i sinèrgiques entre tots els que estam interessats a donar un valor afegit a l'espai municipal i impulsar el municipalisme.

En aquesta línia, em complau presentar-vos aquest estudi que teniu a les mans. Aquesta primera aproximació a la realitat de les A21L és una eina més per dinamitzar unes agendes per la sostenibilitat del territori i els seus habitants. Com podem implicar la ciutadania en un procés de planificació municipal? Amb quines eines comptam per impulsar i mantenir la participació en aquests processos? Quina és la incidència real de les Agendes 21 locals en el desenvolupament sostenible del municipi? Aquestes són algunes de les preguntes que em sorgeixen a partir de la lectura de l'estudi.

Pretenem dinamitzar i impulsar les Agendes 21 locals de manera ferma i entusiasta, aportant eines i canals que ens ajudin a crear un espai de coordinació, reflexió i coneixement entre tots els actors socials implicats: ajuntaments, entitats socials i ciutadanes, institucions supramunicipals.

L'estudi que aquí es presenta no pretén ser una anàlisi exhaustiva, sinó tirar la primera pedra en la reflexió conjunta de com fer un salt qualitatiu en els processos participatius de l'Agenda 21 local. A partir d'aquí, el debat queda obert.

Miquel Rosselló
Conseller executiu de Cooperació Local
Consell de Mallorca

index

I. Introducció	7
II. Metodologia, fases i tècniques de la investigació	9
III. L'Agenda 21 local dels municipis de Mallorca en dades	11
IV. Opinions, aportacions i suggeriments dels ajuntaments	25
V. Conclusions: potencialitats/fortaleses i debilitats de l'A21L	29
VI. Propostes d'actuació: salt qualitatiu a les A21L dels municipis de Mallorca	35
VII. De l'epíleg a les oportunitats	41
Annex 1. Fitxa tècnica	43
Annex 2. Qüestionari aplicat als ajuntaments de Mallorca	45

1. Introducció

Els municipis que han posat en marxa les Agendes 21 locals (A21L) viuen un procés complex d'allò més interessant. Tots els municipis de l'illa de Mallorca són dins el camí de planificar de forma participada un territori més sostenible, encara que molts es troben, actualment, amb el procés aturat. Ara bé, cada un és en alguna fase del procés. Al mateix temps, la relativa institucionalització i la manca de resultats de les agendes han provocat un cert escepticisme entre els agents socials actius, que ha donat lloc a processos participatius amb una escassa participació. Però també és important recalcar que hi ha municipis on l'A21L dóna resultats i la participació és elevada.

A fi de fer-se ressò d'aquesta complexitat, s'ha dut a terme l'estudi que aquí es presenta i que no pretén ser una anàlisi exhaustiva de la realitat que envolta el fenomen de les Agendes 21 locals i de la seva vessant participativa, sinó que més aviat té la intencionalitat d'oferir dades, anàlisis i reflexions per poder generar un debat conscient i en profunditat sobre la situació actual de les A21L. En aquest debat,

com no pot ser d'altra manera, han de participar els actors socials implicats en l'A21L: administració local, entitats ciutadanes, empresaris, grups d'interès, administració supramunicipal i la ciutadania en conjunt.

El document que aquí es presenta manté una estructura jeràrquica, en què cada un dels capítols alimenta el següent. En primer terme, es presenten la metodologia usada per desenvolupar la tasca que es presenta, les fases i les tècniques que s'han aplicat en cada una de les fases d'aquesta investigació social. En segon lloc, es mostren un seguit de dades objectives, que ens ajuden a aproximar-nos a la realitat actual de la participació en les Agendes 21 locals. En tercer terme, s'exposen les aportacions dels ajuntaments que han participat activament en la investigació. A continuació, s'ofereixen les conclusions extretes de l'anàlisi desenvolupada i s'assenyalen les potencialitats i les debilitats de l'A21L. I, per acabar, s'apunten algunes de les propostes per millorar la qualitat del procés participatiu d'A21L, que han expressat al llarg de tot el procés d'investigació els diferents actors que hi han intervingut.

11. Metodologia, fases i tècniques de la investigació

Per *metodologia* s'entén l'aproximació general a l'estudi d'un objecte o procés, és a dir, el conjunt de mitjans teòrics, conceptuals i tècnics que una disciplina fa servir per obtenir els seus fins.

En aquest cas, s'ha aplicat una metodologia mixta, entre la quantitativa i la qualitativa.

La investigació social quantitativa està basada directament en el paradigma explicatiu. Aquest paradigma usa preferentment informació quantitativa o quantificable per descriure o tractar d'explicar els fenòmens que s'estudien, en aquest cas, la situació de les Agendes 21 locals de l'illa de Mallorca.

La metodologia qualitativa, com indica la mateixa denominació, té com a objectiu la descripció de les qualitats d'un fenomen i cerca un concepte que pugui emmarcar una part de la realitat. No es tracta de provar o de mesurar en quin grau es troba una certa qualitat en un esdeveniment donat, sinó de descobrir-hi tantes qualitats com sigui possible. Allà on intervé la investigació qualitativa s'ha de parlar de comprensió en profunditat en lloc de parlar d'exactitud.

La combinació d'ambdues metodologies esdevé una opció interessant en aquesta ocasió. L'estudi que aquí es presenta és una primera aproximació a la situació actual de les Agendes 21 locals a l'illa de Mallorca i fa una èmfasi especial en els aspectes participatius. Com que no hi ha antecedents empírics en aquest nivell, es considera adequat combinar les dues metodologies com a eines exploratòries d'aquests processos.

Fases i tècniques del treball de camp

Primera fase (octubre de 2007 - març de 2008)

- Té com a objectiu fer una **diagnosi qualitativa** de la situació de les Agendes 21 locals als municipis de l'illa de Mallorca. Amb aquesta finalitat s'ha fet un treball de camp basat en l'aplicació d'una **enquesta**¹ als responsables municipals dels ajuntaments de l'illa de Mallorca, per tal de detectar-hi l'estat de les Agendes 21 locals en l'actualitat.
- S'elaboren les conclusions extretes del treball de camp realitzat. Es prioritza la detecció de fortaleses i debilitats dels processos participatius d'A21L de Mallorca.

Segona fase (març-maig de 2008)

- En la segona fase es pretén difondre les conclusions de l'estudi empíric de la situació de les Agendes 21 locals de Mallorca. Aquest objectiu es materialitzà en una **jornada participativa** entre els responsables municipals i els autonòmics (CAIB i Consell de Mallorca), tant polítics com tècnics, i també les consultores que treballen en les A21L de l'illa i alguna entitat ciutadana. A partir de la diagnosi de les A21L presentada s'han exposat les **propostes d'acció** per a la millora qualitativa dels processos participatius de l'A21L que els participants d'aquesta jornada expressaren com a més adients. La jornada esmentada tingué lloc al municipi d'Algaida i hi participaren unes setanta persones, entre responsables polítics i tèc-

1. Vegeu l'annex 2.

tics de les A21L (municipals i autonòmics), professionals de les consultores en matèria d'A21L i entitats.

- En aquesta fase també s'han dut a terme **tallers grupals** amb experts i actors socials implicats en les A21L de Mallorca (Sóller).

Tercera fase (maig-juny de 2008)

- S'han sistematitzat la informació i les conclusions de la diagnosi de les A21L a Mallorca.
- S'han prioritzat les propostes d'acció dels responsables municipals i dels experts consultats.

III. L'agenda 21 local dels municipis de Mallorca en dades

L'Agenda 21 local és un procés que es basa en la participació ciutadana i que condueix a implantar un pla d'acció orientat a assolir un desenvolupament sostenible en el municipi.

L'objectiu d'aquesta publicació és exposar l'estat de les A21L als municipis de l'illa de Mallorca. Així, és important detectar la situació objectiva de les variables principals del procés d'A21L en relació amb l'aspecte participatiu. La situació general relativa a l'A21L dels municipis, la tradició participativa del territori, les característiques del teixit associatiu, les eines i els recursos disponibles per desenvolupar l'A21L com a procés participatiu, i la incidència de la participació en el procés, són els aspectes que a continuació es defineixen relatius a l'illa de Mallorca i les seves Agendes 21 locals.

Aspectes generals

La resposta dels municipis a l'enquesta ha estat bona, encara que només han contestat

a temps 33 dels 53 municipis, que representen més del 90 % de la població.

És conegut de tothom que un municipi necessita complir unes condicions prèvies per posar en marxa l'A21L. Així, cal que estigui adherit a la Carta de les ciutats i pobles europeus cap a la sostenibilitat o Carta d'Aalborg, que aprovaren els participants en la Conferència Europea de Ciutats i Pobles Sostenibles, que tingué lloc a la ciutat danesa d'Aalborg l'any 1994. En signar la Carta, els ens locals es comprometen a introduir l'Agenda 21 o un altre instrument de desenvolupament sostenible. Actualment tots els municipis de Mallorca s'hi troben adherits. En conseqüència, tots els municipis que han contestat l'enquesta han signat prèviament la Carta d'Aalborg, mentre que són 23 els que estan inscrits en la Xarxa Balear de Sostenibilitat, és a dir, que ja disposen d'un pla d'acció validat per la Comissió Balear de Medi Ambient, i 18 s'han adherit als Compromisos d'Aalborg.

Figura 1. Enquesta

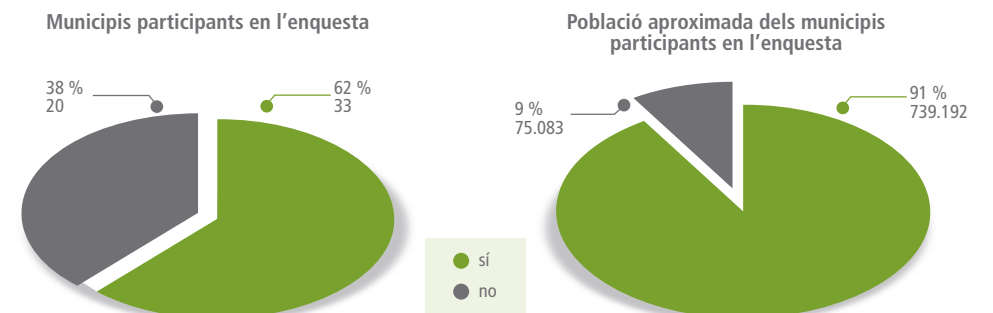
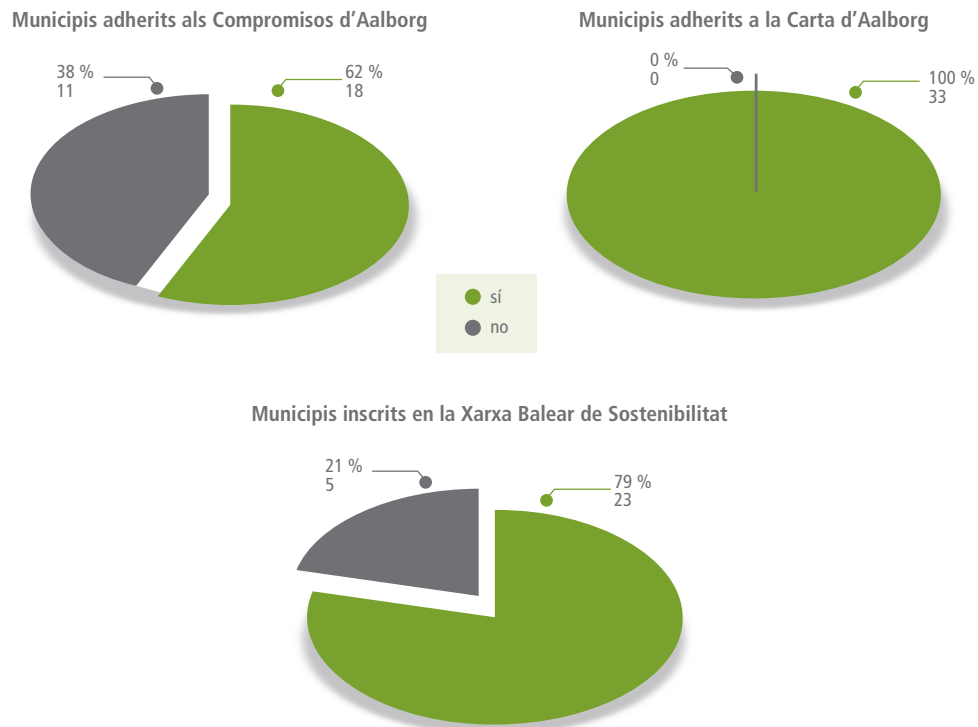


Figura 2. Adhesions del municipis



A partir d'aquí es poden dibuixar mapes que representen la situació de l'A21L en cada un dels municipis.

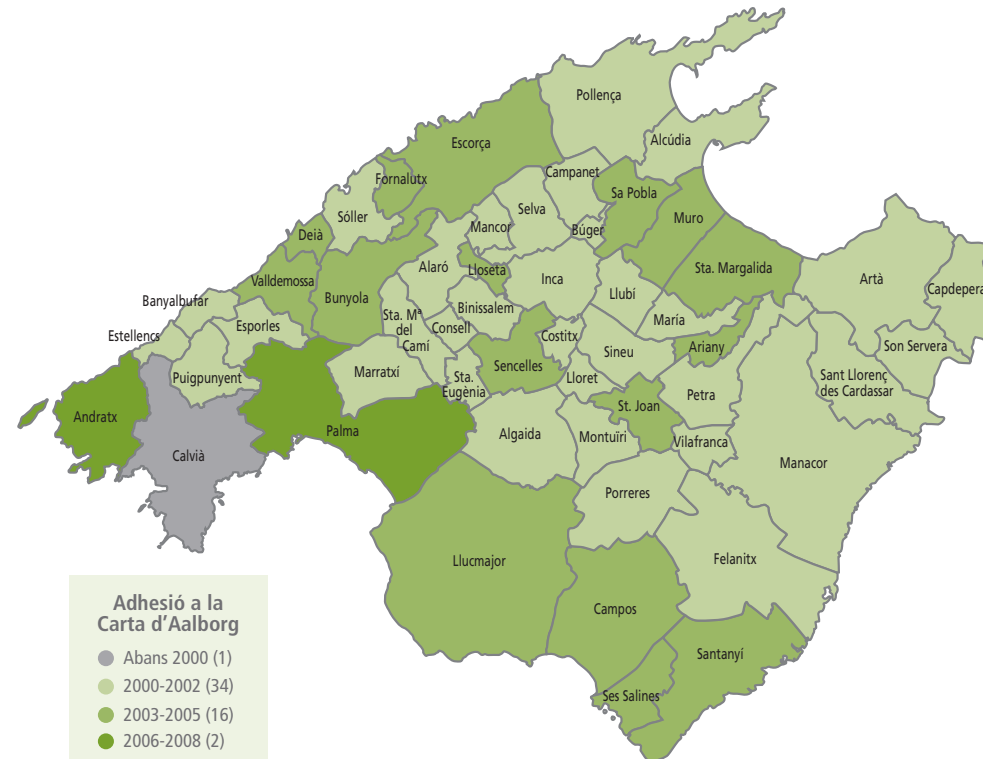
És interessant observar en quin moment s'inicià el procés de l'A21L en cada un dels municipis de l'illa. El primer pas per començar l'Agenda és la signatura d'adhesió a la Carta d'Aalborg. Com es pot observar, el primer municipi que s'hi comprometé és Calvià, l'any 1997, que va ser a l'avantguarda de l'A21L a Mallorca. No va ser fins a l'any 2000 que altres municipis encetaren aquest procés. Durant el període 2000-2002, 34 municipis s'adheriren a la Carta d'Aalborg. És important destacar que els darrers municipis a adherir-s'hi són Palma (2006) i Andratx (2007). És a dir, que a partir de l'any 2007 tots els municipis de Mallorca es troben immersos en el procés de l'Agenda 21 local.

La data en què s'inicia el procés de l'A21L és important, però adquireix més consistència en relacionar-la amb la fase en què es troben les A21L en l'actualitat. Així, els dos mapes que es presenten a continuació ens mostren la fase en què es troba cada municipi.

El primer mapa ens assenyala els municipis que:

- només s'han adherit a la Carta d'Aalborg i no han avançat en el procés;
- han signat la Carta i actualment elaboren la diagnosi;
- actualment només tenen la diagnosi validada pel Comitè Especialitzat Insular d'A21L (CEIA21L).

Inici de l'Agenda 21 local



El segon dels mapes que a continuació s'ofereix indica:

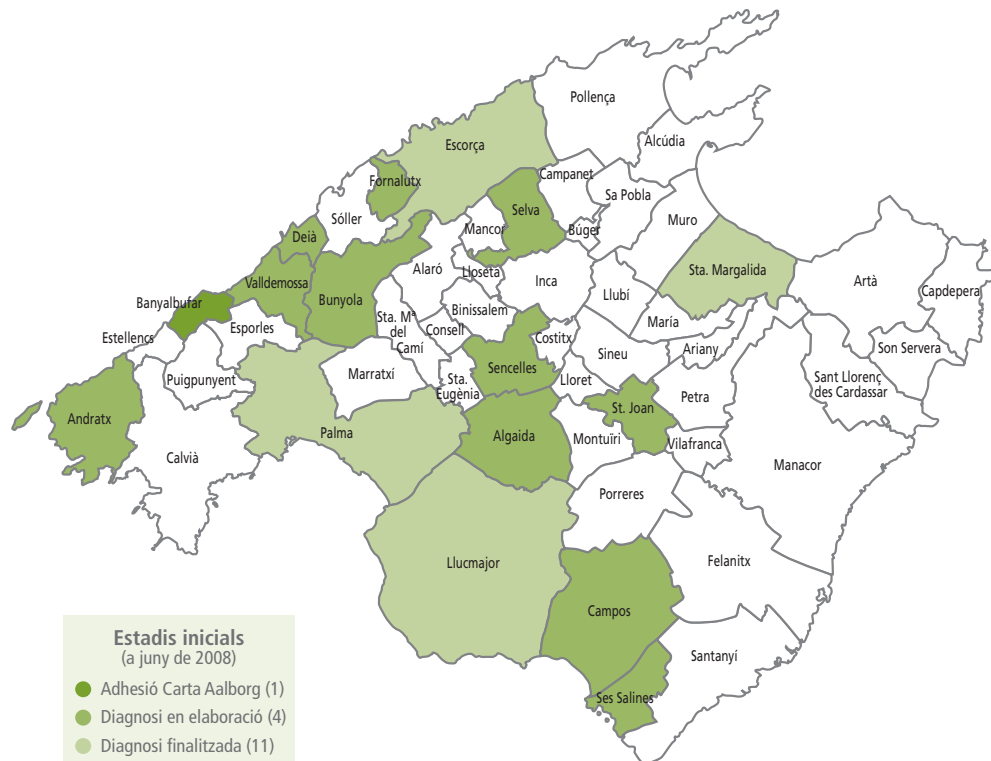
- els municipis que només tenen el pla d'acció aprovat pel CEIA21L abans de l'any 2007;
- els municipis que tenen aprovat el pla d'acció entre l'any 2007-2008;²
- els municipis que tenen aprovat el pla d'acció abans de l'any 2007 i, a més, disposen de plans anuals en diferents anys.

A partir de tota aquesta informació gràfica es pot fer una diagnosi significativa de quin és l'estat de les Agendes 21 locals en relació amb el ritme amb què es desenvolupen. Alguns municipis han mantingut un ritme de treball viu i constant, mentre que d'altres han viscut moments d'estancament. D'aquesta manera, es podria crear una escala en què els municipis se situarien segons el ritme de treball en l'Agenda.

En aquest cas, es considera que un municipi es troba en les fases inicials del procés d'A21L quan s'ha adherit a la Carta

2. Es diferencien els municipis que han aprovat el pla d'acció abans de 2007 i els que ho han fet després, perquè els primers haurien d'haver fet plans anuals, mentre que els que tenen pla d'acció aprovat des de 2007 no han tingut temps material per desenvolupar el pla anual en data de juny de 2008.

Mapa 1. Fases de l'Agenda 21 local

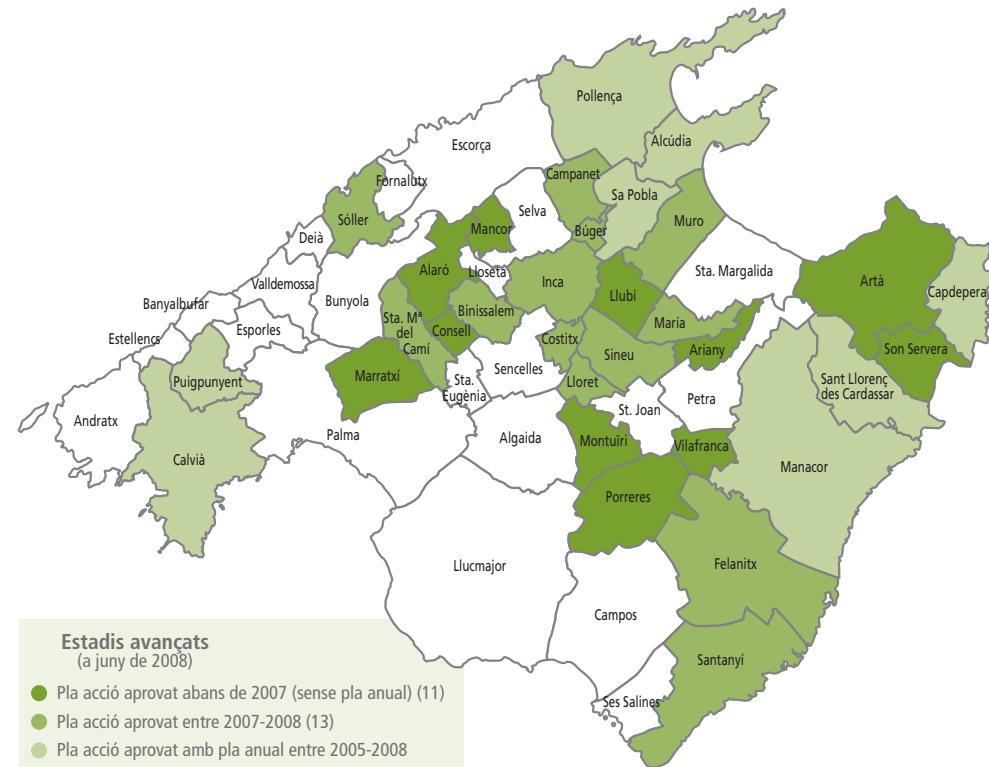


d'Aalborg i ha elaborat la diagnosi. Els municipis que es troben en aquest interval tenen una realitat diversa i heterogènia. Per exemple, es pot destacar el cas de Banyalbufar, que és un ajuntament que s'adherí a la Carta d'Aalborg l'any 2002 i que no ha avançat en el procés. Es considera important que aquest municipi dinamitzi el procés, promovent una planificació sostenible participada en el seu territori.

En els municipis que actualment elaboren la diagnosi es detecten diferents ritmes, ja que cada un inicià l'A21L en moments diferents: Santa Margalida, el 2003; Lluçmajor i Escorca, el 2004, i Palma, el 2006.

D'altra banda, hi ha els municipis que ja tenen feta la diagnosi, que s'ha presentat al Comitè Especialitzat Insular d'A21L i que l'ha estimada adequada com a base del pla d'acció. En aquest estat es troben molts municipis, els quals també han viscut ritmes i processos heterogenis en relació amb l'inici de tot el procés. En aquest cas, trobam municipis molt lents, que iniciaren el procés el 2001 o el 2002 i que, després de set anys, no tenen pla d'acció, com Algaida o Selva. A l'altre extrem tenim el municipi d'Andratx, que inicià el procés el 2007 i el 2008 ja disposa d'una diagnosi finalitzada. Com a municipis intermedis hi ha Bunyola, Campos, ses Salines i Sant Joan, que s'adheriren a la Carta d'Aalborg el 2003 o el 2004 i que quatre anys

Mapa 2. Fases de l'Agenda 21 local



després només tenen una diagnosi, o els que iniciaren el procés el 2005 i que actualment són en la mateixa fase (Valldemossa, Deià, Fornalutx i Sencelles).

Podem constatar que el municipi de Calvià va iniciar el procés el primer i ara elabora plans anuals. A continuació, hi ha diversos municipis que s'adheriren a la Carta d'Aalborg entre el 2000 i el 2002, i que actualment tenen plans anuals (Puigpunyent, Pollença, Alcúdia, Capdepera, Sant Llorenç, Manacor i sa Pobla). D'altra banda, es troben els municipis que han aprovat el pla d'acció entre el 2007 i el 2008, i que majoritàriament varen signar al Carta d'Aalborg entre el 2000 i el 2002 (Sóller, Santa Maria del Camí, Binissalem, Inca, Búger,

Campanet, Muro, Costitx, Lloret de Vistalegre, Sineu, Maria de la Salut, Felanitx i Santanyi). Aquests són els municipis que tenen l'Agenda més avançada i que han seguit el Decret regulador amb cura.

Per una altra banda, es detecten un seguit de municipis als quals el CEIAL21 validà el pla d'acció abans del 2007 i que no han realitzat cap pla anual (Marratxí, Consell, Alaró, Mancor, Llubí, Montuiri, Porreres, Vilafranca de Bonany, Ariany, Artà i Son Servera). Tots, llevat d'Ariany (2003), signaren la Carta d'Aalborg entre els anys 2000 i 2002, i això significa que no han seguit el Decret regulador de l'A21L. Aquests municipis es troben estancats en el pla d'acció, sense avançar en

la concreció de la planificació anual. Seria important que aquests municipis revitalitzassin les Agendes 21, que elaborassin els plans anuals i que fessin el seguiment oportú de l'activitat relativa a les A21L.

Així, podem dir que l'heterogeneïtat dels municipis de Mallorca en relació amb el procés de l'A21L és evident. Independentment de l'any que un municipi inicia el procés, el ritme és diferent i irregular. Es troben els municipis que han superat estadis de manera vivaça i amb una periodicitat regular, i d'altres en què la vigorositat del procés s'ha vist truncada en èpoques determinades. Els motius que defineixen el ritme del procés poden ser molt variats, des de la voluntat política, la disponibilitat de recursos tècnics i/o econòmics, la iniciativa ciutadana...

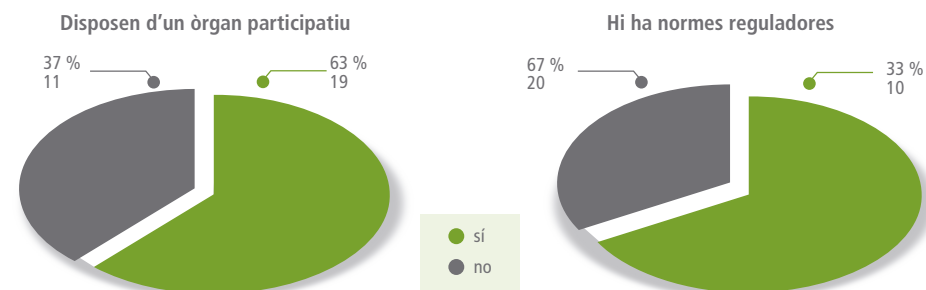
Paral·lelament a reconèixer en quin punt es troben les A21L, és important conèixer a quina àrea es vincula l'Agenda 21 local. Aquesta dada dóna indicis de quina rellevància té l'Agenda dins la gestió municipal general de l'ajuntament: si es considera una eina transversal i integral del consistori o si és un espai estanc, on es dibuixen planificacions paral·leles. La gran majoria de municipis tenen l'A21L vinculada a les àrees de medi ambient o batlia.³ L'àrea de medi ambient pot estar vinculada a altres àrees i només hi ha hagut dos municipis que han res-

post que tenguin l'A21L directament vinculada a participació ciutadana. Amb aquestes dades es detecta que hi ha una manca de vinculació de l'A21L a la planificació general de l'ajuntament. L'A21L es considera, majoritàriament, un programa de medi ambient, desvinculat de la planificació territorial, per exemple. D'altra banda, alguns ajuntaments coordinen l'Agenda des de la batlia, cosa que indica una voluntat de considerar l'A21L com a eix integrador de la gestió municipal. I, finalment, els ajuntaments que inclouen l'A21L dins la regidoria de participació ciutadana indiquen una implicació en l'aspecte participatiu i integrador de l'Agenda com a font de la gestió municipal. Aquestes dades s'han de contrastar amb dades de caire qualitatiu per poder arribar a conclusions més consistents, però aquí es presenta una primera aproximació.

Tradició participativa

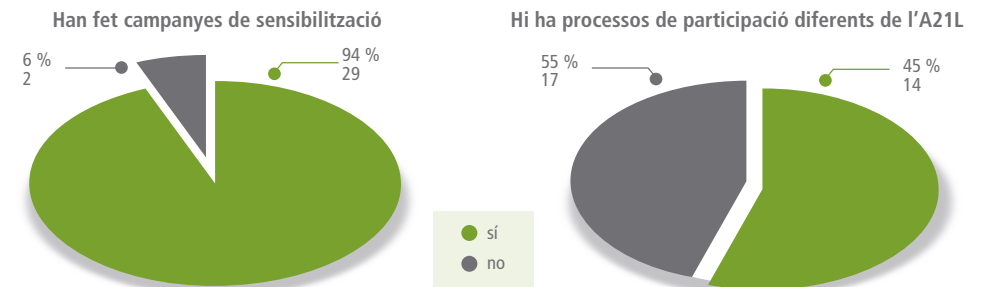
La tradició participativa dels municipis està estretament vinculada a la cultura política i participativa. Conèixer la realitat de la participació en el territori mallorquí ofereix informació sobre els fonaments més adequats per impulsar processos participatius des de diferents àmbits: des de la ciutadania o la societat civil o des de l'administració pública. Una tradició participativa activa dóna lloc a un procés

Figura 3. Institucionalització de la participació



3. D'ara endavant es fa referència als 33 municipis que han contestat l'enquesta com l'univers que es descriu.

Figura 4. Processos participatius i sensibilització



participatiu viu i dinàmic, mentre que es trobaran barreres i deficiències si es té una tradició escassa o deficitària.

Dels 33 municipis que han contestat l'enquesta, 19 disposen d'un òrgan participatiu, mentre que només 10 tenen normes reguladores de l'Agenda 21 pròpies del municipi.

Dels 33 municipis entrevistats, 29 (un 94 %) han fet campanyes de sensibilització sobre l'Agenda 21.

Teixit associatiu

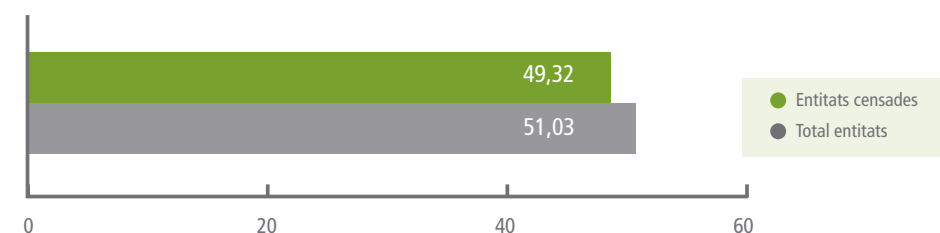
La participació en les Agendes 21 locals és de tipus col·lectiu o de caire individual, i molt sovint passa per entitats ciutadanes, associacions, grups d'interès..., abans que per la participació individual dels ciutadans i les ciutada-

nes. Així, és de vital importància retratar el teixit associatiu dels municipis per desenvolupar un procés participatiu entorn de les A21L.

La realitat associativa de Mallorca es quantifica al voltant de 50 entitats (com a mitjana) per a cada municipi, encara que això implica que hi ha municipis amb més associacions i d'altres amb menys. Paral·lelament, gairebé totes estan censades, segons les dades de l'enquesta que s'ha fet als ajuntaments.

Les associacions són de diferent caire i àmbit de treball. Així mateix, cada una manté una intensitat d'activitat diversa: podem trobar associacions inactives i d'altres que tenen una dinàmica vivencial intensa. Així doncs, la realitat del teixit associatiu és molt heterogènia en la forma, l'àmbit i l'activitat.

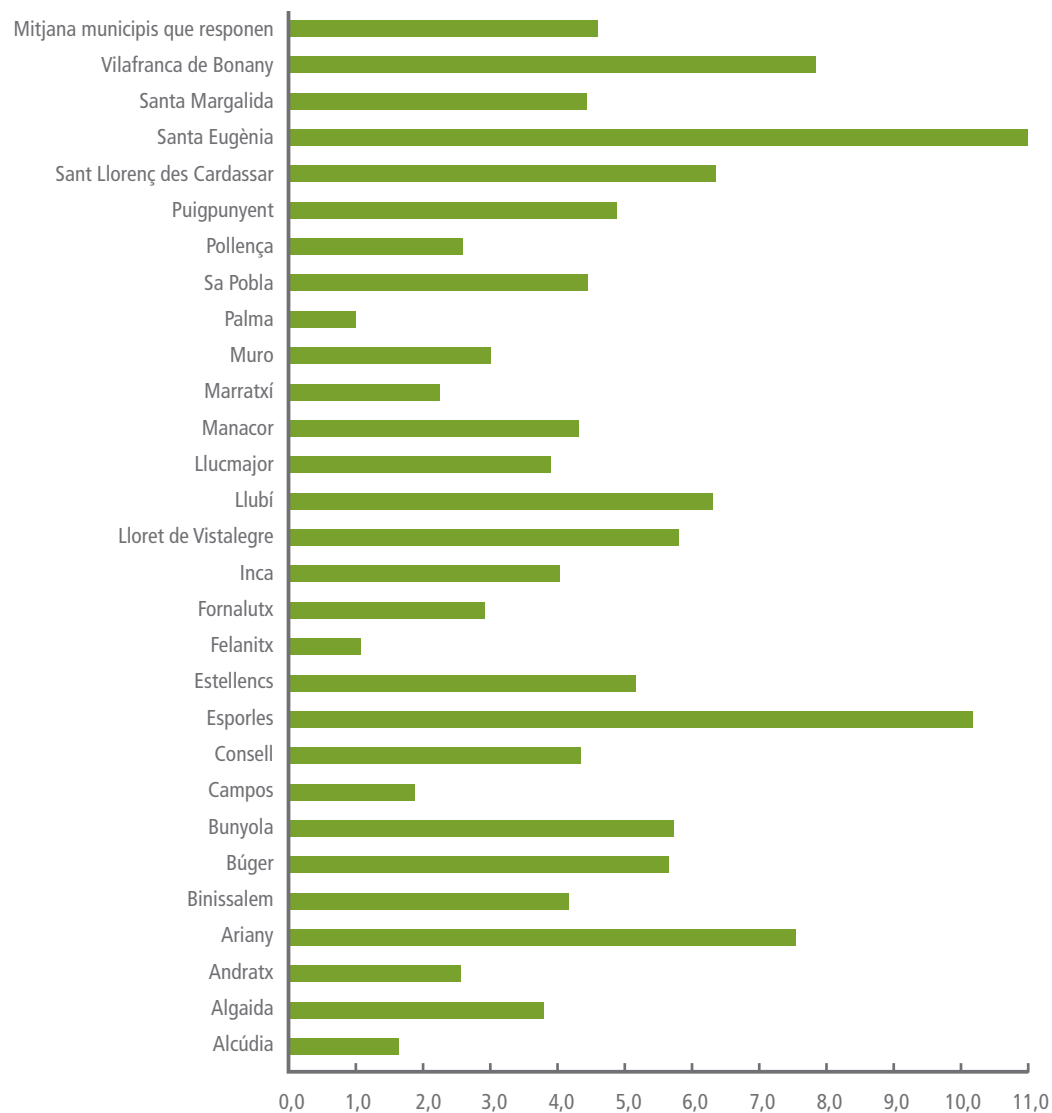
Figura 5. Mitjana d'associacions municipals



A continuació, es pot veure gràficament la distribució de les associacions en 28 dels municipis que han participat en l'enquesta. S'hi mostra la quantitat d'associacions que hi ha en un municipi concret en relació amb els habitants, de manera que es defineix la densitat del teixit associatiu

als municipis de Mallorca. No obstant això, no podem oblidar que les associacions a què es refereix són les que estan constituïdes legalment, i hi apareixen tant les associacions plenament actives en l'actualitat com les que simplement es troben registrades però no duen a terme activitats.

Figura 6. Entitats censades per 1.000 habitants



Eines i recursos

Per construir polítiques i mecanismes de gestió adequats, s'ha de disposar dels recursos i les eines necessaris per poder desenvolupar aquesta gestió. La qualitat del treball de les administracions passa, entre altres aspectes, per la disponibilitat de recursos i per l'ús adient que se'n faci.

També és cert que, sovint, les eines disponibles es troben infrautilitzades, ja que no s'aprofiten suficientment. L'A21L és un procés transversal i integral, que inclou aspectes que involucren diferents àrees de govern i de gestió. Per aquest motiu és important tenir recursos dels diferents espais de govern, per desenvolupar adequadament l'A21L als municipis de Mallorca.

Els processos participatius necessiten una sèrie de recursos i d'eines a la seva disposició. Així, l'Agenda 21 local, impulsada generalment des dels ajuntaments, requereix fons per engegar-se, per dinamitzar-se i per mantenir-se. Així, les administracions responsables s'han de dotar de recursos materials i humans per crear un procés participatiu eficient d'A21L.

Aquí es mostren, gràficament, alguns dels recursos i de les eines de què disposen els municipis de l'illa per desenvolupar l'A21L.

L'educació ambiental és una eina reconeguda de participació per a l'Agenda 21, que permet la implicació dels líders socials que dinamitzen la població i que afavoreix el consens.

Figura 7. Educació ambiental als municipis

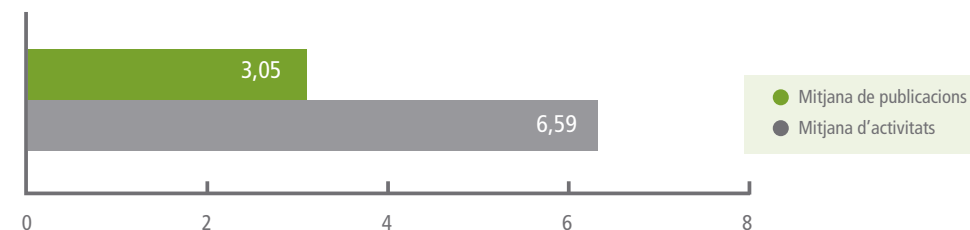


Figura 8. Disposen d'un pla de comunicació



Figura 9. Eines emprades

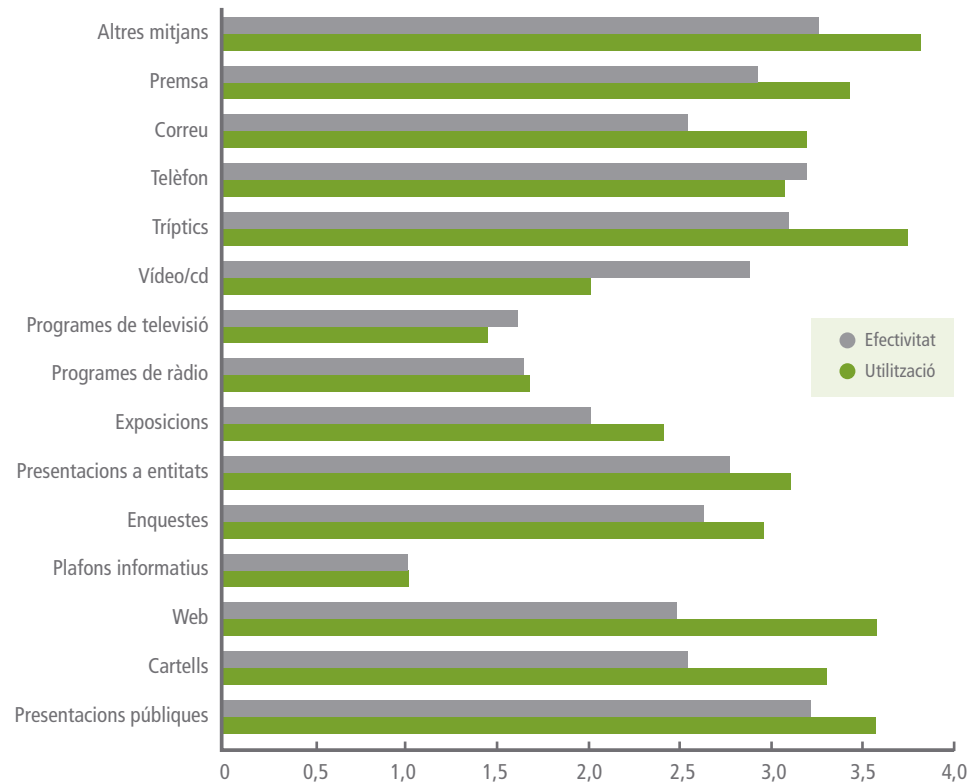
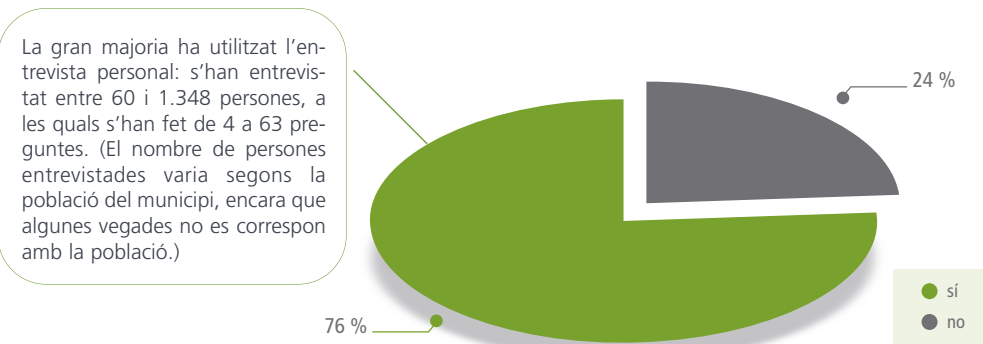


Figura 10. Enquesta de percepció ambiental



Les eines més emprades per a la difusió en els ajuntaments són els tríptics, les presentacions públiques, les webs i la premsa, seguides pels cartells, la presentació a entitats i el correu.

Dins l'enquesta de percepció ambiental que s'ha fet a gran part dels municipis de l'illa, la població en general ha considerat com a problemes ambientals principals el trànsit (34 % dels municipis enquestats), els residus (24 %) i el renou (20 %). En menor proporció, consideren preocupants altres temes com l'aigua, els incendis, l'aparcament, el transport públic, la manca de territori, les carreteres, la neteja, el creixement urbanístic, l'accés a l'habitatge, la integració de les persones immigrants, l'atenció a la gent jove, la disminució de l'activitat agrària, la construcció en el sòl rústic, el coneixement de l'A21L i la satisfacció respecte de l'A21L, o els serveis i equipaments d'oci.

Al marge de les activitats o els espais centrats en el medi ambient i la percepció ciutadana sobre aquests aspectes, s'ha demanat als ajuntaments que valorin si disposen de recursos econòmics suficients per mantenir els plans d'acció que sorgeixen de les Agendes 21 locals del municipi respectiu. La resposta ha estat contundent i amb un ampli consens al voltant del «no»: el 77 % dels municipis participants nega tenir prou pressupost per desenvolupar els plans d'acció de l'A21L. Aquesta és una dada important, que s'ha de tenir en compte a l'hora de planificar l'acció des de les diferents instàncies institucionals implicades (ajuntaments, Consell Insular i Govern). És obvi que per dur a terme projectes i programes és necessari disposar de recursos econòmics.

Així, després de valorar els diversos aspectes dels recursos disponibles als diferents ajuntaments per conduir un procés participatiu com l'A21L, el 83 % dels ajuntaments consideren que no disposen d'eines suficients per mantenir la participació. Ja s'ha comentat abans que la participació necessita recursos i voluntat per desenvolupar-se i, per tant, aquesta mancança de recursos repercuteix negativament en el procés desitjable de l'A21L dels nostres municipis.

Un dels aspectes assenyalats és la necessitat de crear un observatori de la sostenibilitat a Mallorca o a les Illes. El 83 % dels ajuntaments enquestats considera important crear aquest espai d'estudi, anàlisi, avaluació i difusió de la sostenibilitat ambiental. Aquesta dada posa de manifest l'interès a crear mecanismes de coneixement i d'anàlisi de la situació del medi ambient i del seu context a Mallorca.

Per desenvolupar una A21L adequada és important tenir coneixements tècnics adients. Els mateixos ajuntaments afirmen un cert grau de mancança en aquest aspecte. Així, el 41 % dels ajuntaments enquestats afirma que el procés de l'A21L no té un suport tècnic suficient per desenvolupar-lo correctament i amb tota la complexitat, mentre que el 38 % dels ajuntaments sent la falta de formació tècnica dels agents implicats en l'A21L. Així, al voltant del 40 % dels ajuntaments de Mallorca considera insuficient la qualitat tècnica del procés per falta de suport extern al consistori i de formació.

Quadre 1. Coneixement tècnic dels ajuntaments

	Suficient	Insuficient
Suport tècnic	59 %	41 %
Formació tècnica	62 %	38 %

Un dels recursos importants per desenvolupar un procés d'A21L de qualitat és la implicació o voluntat política. Els coneixements tècnics, la consideració de la implicació ciutadana, els recursos econòmics... són condicionats per la voluntat política. Detectam que és important la voluntat política perquè l'A21L sigui un projecte important dins la gestió municipal. Dels ajuntaments enquestats, només el 56 % afirma que l'A21L del municipi disposa de la implicació política del consistori. Aquesta és una dada rellevant a l'hora de mesurar el nivell de voluntat política en relació amb les A21L de Mallorca: gairebé la meitat dels ajuntaments no reconeix una implicació de la classe política en aquest projecte municipal.

Figura 11. Suficient implicació política



Figura 12. Suficient implicació supramunicipal



Tots els actors consideren d'importància vital la implicació política dels càrrecs electes del consistori per desenvolupar una A21L realment participativa i sostenible. Ara bé, la realitat actual ens assenjala que més del 40 % dels municipis no pot comptar amb el compromís polític que requereix.

Si la percepció dels ajuntaments de Mallorca és que la implicació política és millorable, quant a la percepció relativa a la implicació dels estaments supramunicipals en l'A21L, només el 21 % dels municipis enquestats considera suficient la implicació de les institucions insulars i autonòmiques en matèria d'Agenda 21.

Incidència de la participació

Un dels aspectes principals que ajuden que els processos participatius es mantinguin en el temps és la incidència en el mateix procés. Els actors socials s'impliquen en l'A21L si consideren que participar-hi es pren en consideració. En aquest sentit, és important tenir en compte les diferents respostes que l'administració competent dóna a les entitats i a la ciutadania en relació amb la seva participació. Si els ajuntaments no adquireixen un compromís ferm amb els agents socials que participen activament en el municipi, la participació se'n veurà afectada negativament. La participació reclama una resposta, una incidència en els proces-

Figura 13. Adopció de les propostes

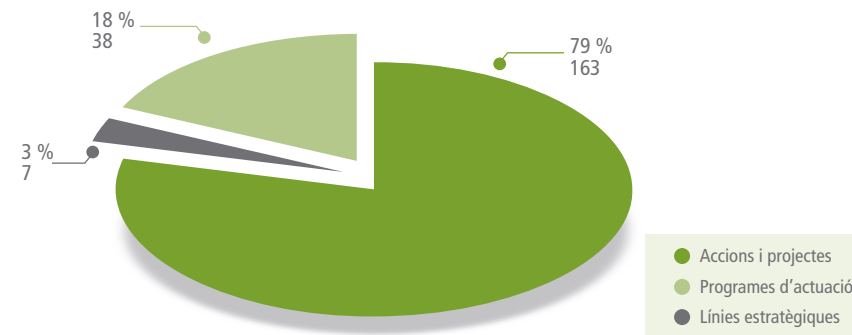
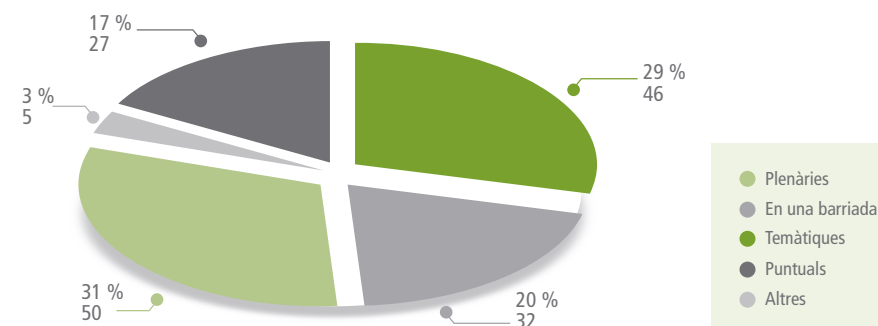


Figura 14. Efectivitat de les reunions



sos, pel que fa tant a propostes com l'aprovació de plans o programes com a la gestió o la presa de decisions. En cada cas, es marquen els límits d'aquest procés obert.

Així, la participació té una incidència determinada en tot el procés de l'A21L i és diferent per a cada municipi.

Amb referència a les A21L de Mallorca, es detecta que el 100 % de les propostes recollides es varen presentar en les reunions dels responsables de l'Agenda 21 amb els diferents sectors de la ciutadania. No hi va haver propostes a través de la web o d'altres mitjans.

D'altra banda, les propostes amb més acceptació varen ser relatives a accions i projectes, seguides per les propostes més generals de programes d'actuació i, finalment, per les corresponents a l'àmbit més general de les línies estratègiques

De les reunions desenvolupades en el procés de l'Agenda 21, les més efectives han estat les plenàries, seguides de les temàtiques (que es destinaven a tractar una problemàtica concreta) i les realitzades a les diferents barriades. Amb menys efectivitat han estat les puntuals.

IV. Opinions, aportacions i suggeriments dels ajuntaments

Aquest capítol vol posar en relleu les aportacions, les opinions, les reflexions i els suggeriments dels responsables municipals enquestats.

Eines que faciliten la participació

Del total de persones que han contestat l'enquesta, el 83 % ha considerat que no disposen d'eines suficients per mantenir la participació en els processos de l'A21L. Així mateix, han expressat, de manera oberta i descriptiva, les mancances que detecten i han aportat les reflexions, les opinions i les propostes que a continuació s'exposen.⁴

Municipis amb una població de menys de 6.000 habitants

- «Més pressupost provinent de l'administració supramunicipal, més coordinació, més tècnics especialitzats, més subvencions condicionades a la participació, per reforçar processos participatius i poder disposar de més presència dels tècnics.»
- «Ajuda tècnica especialitzada per fer un mapa social del municipi i posteriorment assajar eines de promoció i penetració.»
- «Feina i fer una bona presentació de l'AL21.»
- «Més recursos humans.»
- «Més pressupost de mitjans informàtics i econòmics, en definitiva per poder arribar a la gent.»

Municipis amb una població entre 6.000 i 15.000 habitants

- «Falta de subvencions i de pressupost de l'administració supramunicipal.»
- «Falta personal dinamitzador. Si l'Ajuntament no es posa al capdavant, la gent no respon.»
- «Donar més difusió a l'AL21. Una agenda local a escala regional per implantar accions que els ajuntaments no tenen la capacitat de fer per si mateixos.»
- «Possiblement falta establir un reglament de participació que reguli una estructura sòlida de participació en comissions de treball, on hi hagi representants tècnics, polítics, associacions i ciutadans.»

Altres observacions

En finalitzar l'enquesta aplicada als responsables municipals en matèria d'A21L, s'ha obert un espai en què es puguin exposar les qüestions que cada un volia desenvolupar: temes en què es volia aprofundir, aspectes que es volien ressaltar, reflexions per millorar els processos d'A21L... A continuació es mostren algunes d'aquestes exposicions, les quals, des de l'equip tècnic, s'han considerat més interessants, per consensuades o per originals.⁵

4. Els discursos que aquí es presenten són extrets de les entrevistes mantingudes amb els responsables municipals en matèria d'A21L (polítics o tècnics).

5. Ídem.

Municipis amb una població de menys de 6.000 habitants

- «Creim necessari fer un esforç econòmic per augmentar les ajudes i les dotacions de les administracions per poder continuar amb un procés realment participatiu, perquè és la part que requereix que hi dediquin més temps els tècnics. A més:
 - Cal actualitzar i completar el Reial decret que regula la implantació de l'Agenda local 21 en les fases esmentades.
 - Els indicadors clau no estan pensats per a municipis petits.
 - Hi ha descontent pel format de l'enquesta.»
- «Una observació general és la manca de suport econòmic per desenvolupar els projectes del pla d'acció. És necessari que es destini una partida pressupostària de l'ajuntament a executar l'Agenda 21. Si no és així, no té sentit convocar el fòrum, ja que els representats tenen la sensació que tot és una comèdia i una pèrdua de temps, perquè no s'avança gaire en la consecució de les expectatives.»
- «No hi ha participació de la gent [...]. Manca la idea de fer poble sense idees polítiques [...]. Si un organisme de fora del poble fa activitats, la gent les farà; si no, es corre el risc que només hi participin els que són simpatitzants del partit polític que les ha promogut. Un exemple: el porta a porta que ha fet el Consell (la gent hi va participar) [...]. Les reunions del fòrum estaven molt polititzades, perquè l'oposició no hi anava ni tampoc cap altre que no fos del partit que governava.»
- «El punt clau per al futur i per al moment actual és estimular i assegurar la participació ciutadana mitjan-

çant l'aplicació de tècniques sociològiques per part de personal qualificat i amb experiència, i obtenir resultats demostrables.»

- «Pensam que ajudaria a millorar les fases participatives i la fase de seguiment el fet d'actualitzar i completar el Reial decret que regula la implantació de l'Agenda 21 local en les fases esmentades. A més, creim necessari fer un esforç econòmic per augmentar les ajudes i les dotacions de les administracions per poder continuar amb un procés realment participatiu, perquè és la part que requereix més dedicació en temps dels tècnics.»

Municipis amb una població entre 6.000 i 15.000 habitants

- «La Xarxa no fa feines d'unificació de criteris i fòrums.»
- «Les jornades que es fan amb el Govern van bé, són bones, però en les actes s'ha de reflectir el desencant dels tècnics davant de la poca ajuda que reben de les administracions.»
- «Amb el Consell de Mallorca és just una relació amb el Comitè Tècnic.»
- «Seria convenient una línia de treball conjunta amb tots els ajuntaments que són a la Xarxa, com, per exemple, poder treballar, si volen, un mateix tema com el canvi climàtic.»
- «Allò difícil és que es consolidin el fòrum i la participació. El problema és com ho fas perquè la gent participi en l'execució del pla d'acció.»
- «No s'ha creat una estructura sòlida de participació.»
- «S'hauria de fer molta feina amb la comissió permanent de cada municipi.»

- «S'hauria d'acompanyar d'un projecte de viabilitat, econòmic, etc., per a cada acció, ja que, si no, a vegades pot ser molt frustrant.»
- «Es podrien acotar o triar els projectes mediambientals, ja que moltes vegades s'hi inclouen accions que no són pròpies de l'A21L.»
- «Que els plans d'acció tinguin una vigència de tres anys.»
- «Aprovar cada acció per separat cada any, és a dir, fer el projecte l'any en què s'ha decidit fer.»
- «Tenir bones relacions amb altres regidories, perquè puguin aprovar els projectes dient si són viables o no, i aportant-hi aspectes tècnics.»
- «Crear un reglament participatiu amb els ciutadans.»
- «Crear una estructura de comissió interna a l'ajuntament, on els tècnics tinguin l'obligació d'assistir a les reunions temàtiques o sectorials que els pertanyen, n'estiguin assabentats i puguin aportar la visió tècnica.»
- «Per poder seguir amb la tasca de participació seria convenient: fer reunions de seguiment de projectes, reunions d'informació i formació sobre les accions i reunions de comunicació.»
- «Els ajuntaments necessiten tècnics de tota classe per poder dur endavant els projectes. Molts no en tenen i seria interessant que la Xarxa tingués una borsa de tècnics per poder contractar-ne i que, a la vegada, el Consell de Mallorca ho subvencionàs. També es podrien fer convenis de col·laboració amb la UIB i els col·legis oficials.»

- «Supervisió dels projectes en tots els aspectes per part dels tècnics, tant una vegada redactats com en l'execució.»
- «Així com molts d'altres, la implantació de l'A21L és un problema de manca d'implicació no només de la ciutadania, sinó també de les mateixes administracions. Arran de l'alarmisme creat pel canvi climàtic, sembla que hi ha més comprensió i necessitat d'implicació, encara que els resultats reals i pràctics encara no s'observen.»

Municipis amb una població superior a 15.000 habitants

- «La Comissió Insular Especialitzada i la XBS no tenen mecanismes de revisió de la pertinença a la Xarxa d'un municipi inactiu en AL21. Aquest fet resta credibilitat i importància a l'AL21 i a les entitats esmentades.»
- «El Decret 123/2002 defineix la implantació de les AL21 en les primeres fases. Però a partir de la fase de seguiment del pla d'acció (concretament, la revisió i l'actualització) estan poc definits el mecanismes que s'han de seguir.»
- «Tampoc no està clara la documentació que s'ha de presentar al Comitè Tècnic després de la validació del pla d'acció. S'haurien de definir millor el procediment i la documentació que s'han de presentar, de manera que tots els ajuntaments ho fessin de forma similar i comparable.»
- «Més difusió del procés de l'AL21, no només a escala municipal, sinó també a escala de la comunitat autònoma.»
- «Implicació política i pressupost.»
- «Recursos tècnics i humans.»

V. Conclusions: potencialitats i fortaleses i debilitats de l'A21L

Les reflexions que a continuació s'exposen són fruit de tot el procés d'anàlisi que s'ha fet des de l'Observatori de Polítiques Locals: l'enquesta als ajuntaments de la Societat Balear d'Educació Ambiental (SBEA) sobre la situació de les Agendes 21 locals, i les jornades participatives i els tallers grupals organitzats des del Departament de Cooperació Local del Consell de Mallorca.

Aspectes generals

Potencialitats i fortaleses:

- L'Agenda 21 promou la millora de la gestió municipal.
- La globalitat i la transversalitat de l'Agenda 21 permeten abordar múltiples problemes de l'àmbit local.
- Efecte multiplicador dels municipis capdavanters en l'A21L.
- L'Agenda 21, com a mètode i forma de gestió territorial, és una eina d'allò més útil en un territori com Mallorca, per la idiosincràsia insular. Així, es detecta una necessitat de fer l'A21 insular, per procurar una base sòlida a les Agendes 21 locals.
- En fer una bona difusió de les A21L, de la metodologia i dels objectius que tenen, els agents socials prenen consciència de la importància i la rellevància de participar-hi. És important donar informació als agents participants en aquests processos per donar consistència i coherència a les tasques que han de desenvolupar. Un ciutadà infor-

mat sobre el tema concret que s'ha de treballar participarà amb més coneixement de causa.

- Les Agendes 21 locals són de caràcter participatiu. Per aquest motiu, el lideratge no és exclusiu d'un actor social, com ara l'ajuntament o una associació. L'Agenda pot tenir un lideratge social. De fet, es detecta que, quan hi ha un lideratge social important, l'A21L manté una participació més activa i plural.

Debilitats:

- La normativa que hi ha és deficient i els responsables municipals no detecten clarament uns criteris mínims en les Agendes 21. Això fa que cada ajuntament actuï segons les possibilitats i que s'accentuin les diferències entre si.
- Els responsables dels ajuntaments entrevistats consideren que des de les entitats supramunicipals no hi ha suport tècnic. El municipi no es veu de cap manera ajudat per l'administració que els ha proposat l'Agenda 21 amb assessorament per implantar el pla d'acció.
- Es detecta una falta de voluntat política real. Sembla que les Agendes 21 s'implantin per moda, per màrqueting o per cercar inversions al municipi.
- Hi ha una falta de cooperació i de transversalitat política entre diferents regidories d'un municipi, entre departaments d'una mateixa institució i

entre diferents institucions. Aquesta falta de comunicació impedeix que l'Ajuntament pugui demanar ajuda quant al projecte, l'execució i el seguiment de les actuacions del pla d'acció.

- A vegades, s'utilitza l'Agenda 21 com a eina política i alguns ajuntaments la utilitzen com una eina pròpia per executar actuacions que no són pròpies d'una Agenda 21.
- S'ha constatat una falta de continuïtat en el personal que treballa per al desenvolupament de l'Agenda 21. Generalment els tècnics i les empreses que hi treballen ho fan per un temps limitat i, en molts de casos, deixen els processos a la meitat. Els motius són diversos: canvis de legislatura, de la persona responsable...
- S'ha constatat una falta de formació de la classe política en Agendes 21.
- Hi ha una greu manca de suport econòmic per desenvolupar els projectes del pla d'acció. És necessari que es destini una partida pressupostària de l'ajuntament a l'execució de l'Agenda 21.

Tradició participativa

Potencialitats i fortaleeses:

- Els beneficis repercuteixen en els actors i, per tant, es pot treballar la idea de participar per millorar la nostra situació.
- Aquests projectes promouen la democràcia.

Debilitats:

- Hi ha una manca d'experts en participació i en Agendes 21 dins l'administració i fora de l'administració.

- La participació de la ciutadania en el pla d'acció es limita a proposar les actuacions per desenvolupar-lo. No participen a fer el projecte, no segueixen l'execució i no se'ls dóna l'oportunitat de fer el seguiment. En el temps, moltes actuacions van seguides d'un pla de manteniment, en el qual no estan inclosos els ciutadans.
- Hi ha una manca de costum de treball en equip, fonamental per poder dur a terme moltes actuacions de les Agendes 21.
- L'Agenda 21 és un procés abstracte, tant per als ciutadans com per als polítics, la qual cosa disminueix l'interès per a participar-hi.
- L'administració finança les estratègies però limita l'acció, i això fa que moltes vegades la gent es frustri. Es detecta una manca de treball en els aspectes concrets.
- Les Agendes 21 no sorgeixen com a resposta a les necessitats de la població, sinó com a resultat d'un interès polític i, per això, la ciutadania es desentén ràpidament de tot el procés. La ciutadania, sovint, se sent decebuda.

- La participació, en general, no presenta un estat de salut òptim.

- En síntesi, es pot concloure que es detecta una escassa cultura de participació.

Teixit associatiu

Potencialitats i fortaleeses:

- El teixit associatiu que hi ha ja està implicat en temàtiques ambientals i, per tant, seria molt fàcil integrar-lo en les dinàmiques de les Agendes 21.

- Hi ha un teixit associatiu important (4,5 associacions per cada 1.000 habitants, com a mitjana).

Debilitats:

- Les Agendes 21 pareix que sorgeixen de l'ajuntament cap a la societat i, per tant, el teixit associatiu depèn del procés que vulgui engegar cada consistori.

Eines i recursos

Potencialitats i fortaleeses:

- Treballar amb infants és obrir un camí per treballar amb els pares i les mares. Hi ha el programa de l'Agenda 21 escolar de Mallorca, que té molt bona acollida als municipis on es desenvolupa.
- Els centres escolars s'entenen com a plataforma de sensibilització del conjunt de la població.
- S'utilitzen els webs municipals com a canal de comunicació.

Debilitats:

- El finançament de les actuacions és un tema espinós, que no és fàcil de resoldre. També s'ha de dir que cada ajuntament es compromet normalment a les actuacions que pot finançar. Ara es pot afirmar que no hi ha prou doblers per pagar tot el procés, tal com hauria de ser. Es detecta un finançament municipal inadequat.
- Falten recursos econòmics per executar projectes.
- L'ajuntament a vegades no té manera de cercar o pagar el tècnic adequat per dur endavant una actuació del pla d'acció.

- Falten recursos tècnics per al disseny, l'execució i el seguiment de projectes.
- Hi ha un dèficit en l'ús de diferents canals de comunicació per generar propostes i la participació en l'A21L (web, enquestes..., valorats com a eficients).

Model organitzatiu

Potencialitats i fortaleeses:

- L'Agenda 21 ofereix la possibilitat de coordinar les polítiques municipals entorn d'un eix vertebrador.
- Mitjançant l'Agenda 21 es pot aconseguir finançament per millorar la sostenibilitat del municipi.
- És important la dedicació dels ens locals per donar consistència a les A21L i per activar-les.

Debilitats:

- Des dels ajuntaments l'objectiu principal ha estat arribar a un pla d'acció; la forma com arribar-hi ha importat poc. S'ha plantejat com un tràmit, ja que el fet de tenir un pla d'acció suposava arrencar amb propostes, comunicar a la població la feina feta i proclamar el municipi més sostenible.
- No es percep l'Agenda 21 com un procés participatiu, que superi la condició social o política de qui hi participa. L'Agenda 21 no és de qui la promou, sinó de tot el poble.
- No es treballa l'Agenda 21 com un procés integrat entre totes les àrees de gestió municipal.
- En el funcionament actual dels diferents municipis hi ha el risc de proces-

sos truncats: només gestió sense participació, només participació sense resultats, o només papers.

- La majoria de municipis consideren que falten tècnics locals en la coordinació de les Agendes 21. Molts municipis deleguen la realització de l'Agenda 21 en empreses que no tenen vinculació amb el municipi.
- Falta implicació dels tècnics municipals de les diferents àrees.

Fòrums de participació

Potencialitats i fortaleeses:

- Els fòrums de les Agendes 21 ben constituïts i amb un bon funcionament fomenten la riquesa ecològica, social i cultural.
- La participació té ritmes variables, de manera que es donen moments amb un gran èxit de participació i d'altres que aparentment no en tenen tanta. Però no es pot obviar que els processos participatius presenten diferents fases i cada una pot atreure la participació de sectors socials diferents i en diferent grau. La participació en la planificació, per exemple, és més atraient que la relativa al seguiment d'un projecte.
- La representativitat dels membres dels fòrums pot ser de caire divers. Es poden convocar com a representants d'associacions i/o col·lectius, com a líder social informal, com a ciutadà, com a representant del sector econòmic, com a representant polític electe... La representativitat no és definida només per ser persones electes formalment dins les entitats i institucions, sinó que també recau en la ciutadania.

- Un fòrum de participació actiu pot esdevenir una eina important per generar el compromís polític i tècnic necessari per tirar endavant un procés participatiu, de manera que es crea un marc «de baix a dalt» per a l'A21L.
- Un fòrum de participació que troba respostes adequades des dels poders públics ajuda a construir una sensació de pertinença a un procés municipal integrador. Els ajuntaments i els agents socials implicats en les A21L han de donar un valor afegit a la participació, com a forma de gestió municipal, com a projecte polític.
- Crear espais de participació, com els fòrums, apunta a la convivència entre la democràcia representativa i la democràcia directa, és a dir, la democràcia participativa quan s'integra la participació en la gestió política general.

Debilitats:

- Moltes vegades hi ha conflictes entre les propostes del fòrum i l'acció política.
- Els fòrums de participació ciutadana sovint no són representatius de la diversitat de la població. A la majoria no hi ha representativitat ni pluralitat.
- Els fòrums de participació vinculats a les A21L de l'illa són escassos i no tenen una estructura estable ni regular. Generalment són reunions conjunturals per validar una diagnosi ja realitzada, per exposar propostes pel pla d'acció o per validar el pla elaborat de forma externa al mateix fòrum.
- Es detecta una falta de protocol i de normativa, que fa que es constitueixin de qualsevol manera, entre altres conseqüències.

- Es percep que, a la llarga, els fòrums deriven cap a instruments consultius i realment no participatius.
- En alguns casos, l'A21L s'identifica amb el grup polític que governa l'ajuntament i això genera recel entre la població.
- La participació ciutadana es limita a la fase de proposta: falten eines per mantenir la participació.
- En alguns casos es detecta una manca de voluntat política per fomentar la participació, igualment com una manca de motivació de la ciutadania a participar activament.

- Les propostes dels ciutadans sovint no s'emmarquen en els principis generals de la sostenibilitat.
- Quant a la participació, la regla general és que els municipis no sistematitzen la informació i les dades relatives a la participació, i ni tan sols tenen un registre de les persones convidades i de les assistents als diversos actes que fan.
- Valorar la participació només pel nombre de persones és confondre la participació amb l'assistència.

VI. Propostes d'actuació: salt qualitatiu a les A21L dels municipis de Mallorca

Aspectes generals

1. Quant al paper de les administracions supramunicipals:

- Conselleria de Medi Ambient del Govern de les Illes Balears (Xarxa Balear de Sostenibilitat):
 - Funcions: 1. Establir una línia de treball conjunta. 2. Promoure l'intercanvi d'experiències entre els municipis. 3. Promoure convenis entre administracions (ajuntaments / Consell / Govern balear / Govern de l'Estat) 4. Crear i dinamitzar un fòrum virtual sobre Agendes 21.
 - Articular mecanismes de reversió de la pertinença a la Xarxa Balear de Sostenibilitat per als casos en què l'A21L perdi vigor.
- Departament de Cooperació Local del Consell de Mallorca (Comitè Especialitzat Insular d'Agenda local 21):
 - Composició: persones i entitats que estan familiaritzades amb el tema i, sobretot, tècnics que puguin valorar les Agendes 21 com es mereixen.
 - Funcions: 1. Publicar normatives i línies estratègiques que s'han de seguir, i també els indicadors temàtics de l'Agenda 21, atesa l'absència de directrius quant a la revisió i l'actualització del pla d'actuació. 2. Definir millor el procediment i la documentació que s'ha de presentar, de manera que tots els ajuntaments ho facin de forma similar i comparable. 3. Preparar

un registre i un mecanisme de verificació/acreditació de les Agendes 21 a Mallorca. 4. Dissenyar nous recursos i materials per desenvolupar Agendes 21. 5. Dur a terme trobades, jornades i accions formatives específiques sobre l'Agenda 21, entre les quals hi ha d'haver la formació de tècnics municipals per desenvolupar i coordinar Agendes 21 locals.

2. Quant al paper dels ajuntaments:

- Adquisició d'una vertadera consciència del que és i del que implica l'Agenda 21, per sobre de legislatures, llocs de feina, etc.
- Els processos participatius són un projecte polític, més enllà dels projectes partidistes de la gestió municipal. Per aquest motiu és important formar i potenciar la metodologia participativa per a la gestió local. L'A21L implica acostar la democràcia participativa a la democràcia representativa, perquè juntes millorin la qualitat de vida de la ciutadania.

Tradició participació

1. Quant al paper de les administracions supramunicipals:

- Augmentar les ajudes i les dotacions per part de les administracions per poder continuar amb un procés realment participatiu.

- Proporcionar formació als tècnics municipals per capacitar-los per aplicar tècniques sociològiques i per crear plans de participació efectius.
- Suport tècnic per dinamitzar la participació.

2. Quant al paper dels ajuntaments:

- Crear una estructura de comissió interna a l'ajuntament, en què els tècnics tinguin l'obligació d'assistir a les reunions temàtiques o sectorials que els pertanyen, n'estiguin assabentats i puguin aportar la visió tècnica.
- Per poder seguir amb la tasca de participació convindria: fer reunions de seguiment dels projectes, reunions d'informació i formació sobre les accions, i reunions de comunicació.
- Treure l'Agenda 21 al carrer (jornades, butlletins, publicacions, webs, teatre de carrer, comunicació...) i prendre consciència de la necessitat de dinàmiques participatives.
- Capacitar i formar la ciutadania sobre participació: recursos, mecanismes, canals, formes...
- Difondre les virtuts dels processos participatius als actors socials.

Teixit associatiu

1. Quant al paper de les administracions supramunicipals:

- Augmentar les ajudes i les dotacions per part de les administracions per poder continuar amb un procés realment participatiu.
- Proporcionar formació als tècnics municipals per capacitar-los per aplicar

tècniques sociològiques i per crear plans de participació efectius.

- La xarxa que es crea en el teixit associatiu d'un territori existeix independentment del procés d'A21L. Però és important que l'A21L es construeixi també com a dinamitzadora d'aquest entramat participatiu, que l'activi si es troba adormit o latent, i/o com a acompanyant, si el teixit està de manifest.

2. Quant al paper dels ajuntaments:

- Integrar les associacions en les dinàmiques participatives dels municipis: tenir-les presents en les convocatòries de qual-sevol tipus d'activitat i aconseguir-ne la participació i la implicació en algunes de les dinàmiques que generi l'A21L.
- Crear teixit associatiu actiu, necessari per gaudir de processos participatius.

Eines i recursos

1. Quant al paper de les administracions supramunicipals:

- Incrementar els ajuts per als ajuntaments per poder atendre actuacions considerades prioritàries respecte de la sostenibilitat.
- Ajuda econòmica als ajuntaments per part de les institucions supramunicipals.
- Suport tècnic per al disseny i l'execució de projectes: assessorament de tècnics especialistes en els diferents camps.
- Oferir una borsa de tècnics, que sigui subvencionada parcialment.
- Obrir una línia d'ajudes encaminada a diversificar els mitjans per difondre convocatòries, resultats, actuacions realitzades en el marc de les Agendes 21...

- Proporcionar formació i assessorament als ajuntaments que permetin aprofitar els recursos existents (p. ex.: molts ajuntaments disposen d'una pàgina web infrautilitzada).
- Vegeu les propostes de l'apartat «Aspectes generals».

2. Quant al paper dels ajuntaments:

- Gestionar els recursos disponibles de manera integrada i coordinada, i utilitzar el pla d'acció de l'Agenda 21 com a eix vertebrador.
- Impulsar les noves tecnologies de la comunicació en els processos participatius com l'A21L.

Model organitzatiu i metodològic

1. Quant al paper de les administracions supramunicipals:

- Proporcionar formació i assessorament als ajuntaments en matèria d'Agenda 21: què és, funcions, procés, etc., i també quant a gestió municipal sostenible i a treball en equip que faciliti la coordinació de les actuacions.
- Suport metodològic per treballar eficientment en les fases d'execució i seguiment dels plans d'acció de les A21L.
- Establir un sistema d'indicadors de sostenibilitat adequat a la realitat dels municipis de l'interior.
- Instaurar un sistema de fitxes sistematitzadores consensuat dels documents que integren l'A21 (diagnosi, seguiment, participació...) per marcar els mínims admissibles i els màxims racionals de cada un.

- Establir un model estàndard de pla d'acció amb:
 - Una vigència determinada (per exemple, 3 anys).
 - Un desplegament mitjançant plans anuals.

- Crear una guia metodològica del procés de l'A21L per a tècnics, polítics i la ciutadania.

- Potenciar les «bones pràctiques» del processos d'A21L per retroalimentar les experiències.

- Coordinar les diferents Agendes locals 21 i crear relacions estables entre les diferents regions de l'illa de Mallorca.
 - L'impuls de l'A21L de la ciutat de Palma és de vital importància per construir una Mallorca sostenible i participativa, ja que la capital acull el 47 % de la població total de l'illa.
 - Coordinar les diferents Agendes 21 locals de la badia de Palma.
 - Fomentar una visió insular de les agendes, ja que hi ha factors i variables que escapen de la municipalitat estricta per avaluar i planificar la sostenibilitat territorial.

2. Quant al paper dels ajuntaments:

- Gestionar el pla d'acció de l'Agenda 21 com a eix vertebrador de totes les polítiques municipals. L'A21L s'ha d'emmarcar dins l'Agenda de programació municipal.
- Internalitzar la participació en l'ens públic; evitar l'externalització.
- Modificar l'organització municipal de manera que es faciliti la coordinació.
- Aprovar reglaments municipals de participació ciutadana.

- Estendre l'A21L a la ciutadania, a la totalitat del municipi; no s'ha de trobar limitada a un espai concret, tant si és l'administració com de certs sectors de la societat civil. L'A21L és un procés de participació per construir un pla d'actuació sostenible al municipi. El procés ha de trobar-se a l'espai públic, amb el sentit més ampli del terme.
- Potenciar els òrgans municipals de seguiment de l'A21L, amb representació de les diferents àrees.
- Marcar línies estratègiques que orientin l'A21L com a ens integrador de la gestió municipal.
- Crear filtres adequats per valorar un pla d'acció participatiu i sostenible, per a tothom: tècnics, polítics i ciutadania.
- Potenciar el seguiment de les A21L, especialment en la fase de desenvolupament dels plans d'acció, i els seus programes i projectes.
- Generar plans anuals d'A21L.

Fòrum de participació

1. Quant al paper de les administracions supramunicipals:

- Establir directrius reguladores respecte del procés de constitució i de les funcions del fòrum.

2. Quant al paper dels ajuntaments:

- Vetlar per la diversitat en la conformació del fòrum i tenir en compte en les convocatòries l'estructura social del municipi.
- Importància de l'assessorament tècnic per als ciutadans i les entitats participants per poder prendre decisions

conscients en relació amb els diferents àmbits (urbanisme, medi ambient, jurisprudència...).

Un cop detectats els punts forts, els punts febles i els aspectes que s'han de treballar, es parla de **tres grans àmbits en què s'han d'ampliar al màxim els recursos per donar un impuls important a les Agendes 21 locals dels municipis de l'illa de Mallorca**. Per donar un salt qualitatiu a les agendes és important reforçar els següents espais del procés d'A21L:

Suport supramunicipal

Donar suport des de les administracions supramunicipals, en les diferents fases de l'A21L, als aspectes següents:

- Assessorament tècnic: assessories tècniques per reforçar la qualitat professional del procés de l'A21L en totes les fases.
- Formació: facilitar coneixements i informació metodològics i tècniques per poder generar un procés participatiu i sostenible als municipis; donar valor al treball professional relatiu a la participació.
- Comunicació: impulsar un pla de comunicació i difusió de les A21L a escala insular i autonòmica.
- Finançament: suport econòmic i/o material per a les iniciatives locals de participació com les Agendes 21 locals.

Participació

Donar suport a l'aspecte participatiu, que diferencia l'A21L d'altres metodologies de planificació municipal.

- Potenciar la figura dels fòrums de participació de les Agendes 21 locals.

- Estructurar els espais i els mecanismes de participació. Potenciar que els espais de participació informals s'estructurin de manera consensuada i generar normatives de participació.
- Crear fòrums de participació representatius de la diversitat i la pluralitat de realitat social del municipi.
- Mantenir el procés participatiu actiu. La participació continuada i estable és mantinguda perquè rep respostes des dels ens competents en la matèria, entre altres aspectes. Així, és important que els ens locals reforcin el valor positiu de la participació en els processos d'A21L i que donin respostes adequades a la participació: dinamitzar-la i incentivar-la.
- Impulsar tècnicament l'aspecte participatiu. El treball de dinamització de la participació s'ha de fer adequadament per consolidar-ne la capacitat i per obtenir una resposta clara dels ens competents en la matèria.

Metodologia de l'al21

S'han de dotar els processos d'A21L de metodologia. És important que coneguin la metodologia tant els responsables polítics i els responsables tècnics com la societat civil i la ciutadania.

- Conèixer el desenvolupament del procés d'A21L per part de tots i cada un dels agents socials que participen en l'A21L i que hi conviuen (en quina fase es troben, quins procediments són els més adients en cada moment, etc.); dotar metodològicament les persones responsables de l'A21L.
- Donar a conèixer els protocols per al desenvolupament de l'A21L, especialment pel que fa al disseny, la implementació o el seguiment del pla d'acció.

VII. De l'epíleg a les oportunitats

Epíleg

El document posa de relleu l'existència d'insuficiències en pràcticament tots els moments del procés relacionats amb l'A21L:

1. L'origen de l'interès per l'Agenda 21 local és clarament jerarquitzat. Han estat les institucions les que han impulsat aquest procés i, en general, aquest inici no s'ha correspost amb cap tipus d'articulació amb el teixit de la societat civil realment existent. D'aquesta manera els problemes remetent a:
 - a. L'absència de coneixement/interès per part de la societat en general.
 - b. Un compromís de les autoritats locals normalment orientat a *usar* aquesta eina per a recaptar fons i/o recursos per a assumptes que no tenen necessàriament a veure amb els objectius de l'A21L.
 - c. Un escàs interès del teixit associatiu per vincular-se a activitats i iniciatives relacionades amb aquest assumpte.
2. La iniciativa política, és a dir, quines persones i institucions es posen al capdavant d'aquest procés, apareix clarament com insuficient. En ocasions, la iniciativa és merament formal, això vol dir que la implicació del municipi en l'A21L es realitza complint els rituals formals, però amb escàs convenciment pel que fa a la significació i la importància. En altres casos, la iniciativa és clara, i també el compromís, però apareixen dos tipus de problemes:
 - a. La implicació és fragmentada i no afecta la corporació local en el conjunt o de manera majoritària.
 - b. L'impuls de la iniciativa és perifèric a la direcció política i els esforços es corresponen poc amb els resultats.
3. En aquells llocs en els quals es poden constatar majors avanços els problemes remetent a la coherència de l'acció municipal reflectida en el pla d'acció. Lluny de les idees de transversalitat i globalitat que l'A21L pretén, els plans (quan n'hi ha) reflecteixen problemes clars d'integració en el gruix de la política municipal. D'aquesta manera apareixen clarament problemes de coherència entre el que el pla d'acció de l'A21L diu que ha d'aconseguir-se i, per exemple, les normes urbanístiques del municipi en qüestió.
4. La participació i el compromís de la societat en general resulten clarament insuficients. Es detecten diverses raons, entre les quals hi ha:
 - a. L'escassa informació que el conjunt de la població té sobre les iniciatives del seu ajuntament vinculades a l'A21L.
 - b. Els mecanismes de participació pensats per a assegurar el compromís amb la participació funcionen escassament en la majoria dels municipis.
5. L'estudi reconeix com a problema la capacitat insuficient per a poder usar de la millor manera aquest instrument (l'A21L) a favor de la qualitat de vida de les nostres poblacions. Per aquest motiu, la capacitat en matèria de desenvolupament sostenible i participatiu no és exclusiva dels dirigents polítics, del sector tècnic que s'encarrega d'aquestes tasques o de les entitats i la ciutadania. Es diria més bé que la capacitat és a diferents nivells i en àmbits diversos.

Un espai d'oportunitats

El diagnòstic pot fer suposar que les dificultats són tantes i de tal magnitud que obstinar-se en aquesta tasca és assumir una responsabilitat amb escasses possibilitats d'èxit. Però no és així, el nostre punt de vista és que les insuficiències detectades indiquen que l'A21L ja forma part de la realitat dels nostres municipis i de la seva agenda política, encara que de manera insuficient i, en ocasions, contradictòria. Però, donada la centralitat dels temes mediambientals, estam davant un tema de creixent importància i significació.

Per això llegim les insuficiències en clau d'oportunitats. Observam aquest marc d'oportunitats, en primer lloc, respecte a l'impuls polític. Creim possible articular una coalició d'actors institucionals, socials i polítics per dotar aquesta iniciativa de legitimitat, credibilitat i dinamisme des dels diferents nivells i àmbits de l'illa.

En segon lloc, pensam en les oportunitats que ofereix la formació en tots els terrenys: per a la qualificació tècnica i política, per a la promoció d'iniciatives específiques i per a l'adquisició de recursos en matèria de participació vinculats a l'A21L. En fi, poden desplegar-se iniciatives concretes per a millorar el grau de coneixement de les institucions locals respecte de les qüestions legislatives relacionades amb l'Agenda 21, respecte de la transversali-

tat de les iniciatives i la necessària coherència de l'acció institucional en matèria mediambiental, etc.

En tercer lloc, observam l'espai per a impulsar accions específiques per a la sensibilització del conjunt de la societat. Hi ha molt per fer en matèria d'informació directa al conjunt de la ciutadania i esperam, d'aquest increment en la participació, una millora de realització de l'A21L i un major compromís dels gestors municipals.

En quart lloc, cal dir que gairebé tot està per fer en matèria de participació ciutadana vinculada a l'A21L. Es tracta d'un capítol fonamental per a dotar el pla d'acció de legitimitat i vinculació/integració de la ciutadania. En aquest punt es poden desplegar iniciatives per explicar la significació de la participació, la seva importància, les seves conseqüències etc., i posar a la disposició dels ajuntaments recursos formatius i de suport per a assegurar l'èxit en aquestes iniciatives.

Finalment, creim que poden maximitzar-se els recursos que hi ha per a assegurar que, en relació amb l'Agenda 21 local, els ajuntaments puguin disposar d'un servei d'assessorament específic que garanteixi la millora de la iniciativa política i de la participació ciutadana, amb el suport tècnic i d'assessorament adequat d'institucions supramunicipals.

Annexos

Annex 1. Fitxa tècnica

Univers de referència i mostra: tots els municipis de Mallorca (53)

Mostra efectiva: 62 % dels municipis (que representen més del 90 % de la població)

Tipus d'enquesta: qüestionari estructurat

Mètode de contacte: correu electrònic i visita personal

Període del treball de camp: de l'octubre de 2007 al març de 2008

Període d'anàlisi de dades i elaboració de conclusions: març de 2008

Treball de camp i elaboració de conclusions: equip tècnic i col·laboradors de la **Societat Balear d'Educació Ambiental (SBEA)**

Sistematització de les propostes: Observatori de Polítiques Locals (OPL)

Elaboració de la publicació: Observatori de Polítiques Locals (OPL)

Annex 2. Qüestionari aplicat als ajuntaments de Mallorca

Estudi sobre el grau d'implantació de l'Agenda 21 local als municipis de Mallorca

1. Dades inicials

1.1. Municipi

.....

1.2. Persona enquestada

.....

1.3. Càrrec

.....

1.4. Data

.....

2. Aspectes generals

2.1. Quin és el nombre d'habitants del municipi?

2.2. Quin és el percentatge de població nascuda fora del municipi?

2.3. Quina és la taxa de creixement de la població?

2.4. Quina regidoria té la responsabilitat principal de l'Agenda 21 local?

.....

2.5. El vostre ajuntament s'ha adherit a la Carta d'Aalborg? Sí NO

2.6. Us heu adherit als Compromisos d'Aalborg? Sí NO

2.7. El municipi està inscrit en la Xarxa Balear de Sostenibilitat? Sí NO

2.8. Forma part d'alguna altra xarxa intermunicipal?
En cas afirmatiu, quina?

.....

3. Tradició participativa

3.1. L'Ajuntament disposa d'algun òrgan participatiu? SÍ NO
En cas afirmatiu, marcau quin/s dels següents:

Òrgans sectorials:

- mediambiental
 econòmic
 altres: detallau-los

Òrgans territorials:

- de barri
 altres: detallau-los

3.2. Hi ha normes municipals reguladores de la participació ciutadana? SÍ NO
En cas afirmatiu, detallau quines:

.....

3.3. S'han fet campanyes de sensibilització i difusió ambiental? SÍ NO
En cas afirmatiu, detallau quines:

.....

3.4. Hi ha processos participatius diferents del procés de l'Agenda 21 local? SÍ NO
En cas afirmatiu, marcau les caselles corresponents als processos iniciats:

- Plans estratègics
 Pressupostos participatius
 Consell ciutadà
 Consell d'infants
 Altres: detallau-los

3.5. Quina regidoria gestiona la participació?
.....

3.6. Hi ha l'oficina d'informació i atenció a la ciutadania o equivalent? SÍ NO

4. Teixit associatiu

4.1. Quin és el nombre d'associacions censades al municipi?
.....

4.2. Quin és el nombre total d'associacions al municipi?
.....

4.3. Hi ha algun col·lectiu no formal amb certa permanència que sigui actiu dins el municipi? En cas afirmatiu, detallau quin: SÍ NO
.....

4.4. Quines són les entitats del municipi relacionades amb el medi ambient?
Ecologistes i d'educació ambiental:
.....

Esports de natura:
.....

Forestals:
.....

Protecció d'animals:
.....

Altres:
.....

4.5. En quines campanyes, festes, etc., és més participatiu el poble?
Introduïu els actes amb un alt nivell de participació en l'organització i/o la gestió
.....

4.6. S'han dut a terme activitats de caràcter ambiental per part de les associacions? SÍ NO
En cas afirmatiu, detallau quines:

Associació promotora	Tipus d'activitat	Any	Característiques/observacions

5. Eines i recursos

5.1. Quins són els equipaments i les infraestructures municipals d'informació i educació ambiental?
.....

5.2. Ha dut a terme l'ajuntament activitats amb relació a l'educació ambiental? SÍ NO

En cas afirmatiu, detallau quines:

Temàtica	Destinatari	Observacions	Data

5.3. S'ha publicat material divulgatiu amb relació a les activitats del punt anterior? Sí NO

En cas afirmatiu, detallau quin:

.....

5.4. Hi ha un pla o estratègia de comunicació i difusió de l'A21L? Sí NO

En cas afirmatiu, detallau-ne les característiques principals:

.....

5.5. Detallau quins mitjans s'han emprat i amb quin grau per difondre l'A21L. D'entre els mitjans utilitzats, detallau quins trobau que han estat més efectius (amb una escala de l'1 al 5):

Mitjans	Ús (1: poc - 5: molt)	Efectivitat (1: baixa - 5: alta)
Presentacions públiques		
Cartells		
Pàgines web		
Plafons interactius		
Enquestes o sondeigs d'opinió		
Presentació a grups d'entitats		
Exposicions divulgatives		
Programes a la ràdio		
Programes televisius		
Presentacions en vídeo		
Tríptics i fullets		
Telèfon		
Correu ordinari		
Correu electrònic		
Revistes i premsa local		
Altres: detallau-los		

5.6. S'ha fet alguna enquesta de percepció ambiental de la població? Sí NO

En cas afirmatiu:

Quin tipus d'enquesta? Telefònica

A quanta gent?

Quantes preguntes?

Problemes més importants que la ciutadania ha assenyalat:

- Trànsit
- Residus
- Renous
- Altres: detallau-los

5.7. Trobau que teniu eines suficients per mantenir la participació? Sí NO

En cas que penseu que no són suficients, quines us la facilitarien? Detallau-les

.....

6. Model d'organització

6.1. Nom de l'òrgan de participació ciutadana de l'A21L:

.....

6.2. Quadre de resum de les reunions:

Data	Objectiu / temàtica	Tipus de reunió participativa
		Plenària
		Plenària
		Plenària
		Plenària

6.3. Funcionament de les reunions:

Coordinació i organització:

Departament o comissió encarregat de la coordinació i l'organització:

.....

Personal responsable de l'ajuntament: detallau el nom de la persona:

.....

Empresa externa:

Moderador:

Secretari:

Règim de funcionament:

Periodicitat:

Horari: detallau-lo

Lloc:

Metodologia de les reunions: explica la que s'ha seguit

.....

7. Representativitat i pluralitat del fòrum

7.1. Evolució de l'assistència:

Quantes reunions s'han fet des que es creà el fòrum?

Quina ha estat l'assistència a cada reunió?

7.2. Assistència per sectors i fases

Fase de prediagnosi

Sectors convocats	Nombre de convocats	Nombre d'assistents
Entitats cíviqes		
Entitats de caràcter econòmic		
Representants municipals		
Altres administracions		
Persones a títol individual		

Fase de diagnosi

Sectors convocats	Nombre de convocats	Nombre d'assistents
Entitats cíviqes		
Entitats de caràcter econòmic		
Representants municipals		
Altres administracions		
Persones a títol individual		

Fase de pla d'acció

Sectors convocats	Nombre de convocats	Nombre d'assistents
Entitats cíviqes		
Entitats de caràcter econòmic		
Representants municipals		
Altres administracions		
Persones a títol individual		

Fase d'avaluació

Sectors convocats	Nombre de convocats	Nombre d'assistents
Entitats cíviqes		
Entitats de caràcter econòmic		
Representants municipals		
Altres administracions		
Persones a títol individual		

Fase de seguiment

Sectors convocats	Nombre de convocats	Nombre d'assistents
Entitats cíviqes		
Entitats de caràcter econòmic		
Representants municipals		
Altres administracions		
Persones a títol individual		

8. Incidència de la participació

8.1. Propostes ciutadanes realitzades en les diferents fases:

	Diagnosi	Pla acció	Avaluació	Seguiment
Propostes recollides en les reunions de participació				
Propostes a la pàgina web i per correu electrònic				
Propostes recollides a través d'altres vies				

8.2. Grau d'adopció de les aportacions ciutadanes:

Modificacions a la proposta de pla d'acció

	Línies estratègiques	Programa d'actuació	Accions i/o projectes
Eliminacions			
Incorporacions			
Modificacions			

8.3. Quina ha estat la consolidació de les estructures organitzatives i de la participació? Explicau-ho breument

.....

8.4. Valorau, del tipus de reunions emprades, quines han estat més efectives:

Escala: 1: gens efectiu / 5: molt efectiu

..... Reunions plenàries del fòrum ciutadà

..... Reunions de barriada

..... Comissions temàtiques

..... Reunions puntuals que tracten una única temàtica obertes a tothom

..... Altres:

9. Conclusions

9.1. Trobau que teniu eines suficients per mantenir la participació al llarg de tots els fòrums? SÍ NO

9.2. Quins són els projectes que han estat més engrescadors o mobilitzadors?

.....

9.3. Com ha estat el seguiment de la realització dels projectes?

.....

9.4. Creis que és necessari un observatori ambiental? SÍ NO

9.5. Hi ha municipis que han creat una oficina de desenvolupament local: sabeu com funciona? SÍ NO

Si la resposta és afirmativa:

Creis que funcionaria al vostre municipi? SÍ NO

Per què?

.....

9.7. Heu trobat finançament per desenvolupar l'A21L? SÍ NO
Especificau quin:

.....

9.8. Heu tingut pressupost suficient per realitzar els projectes del pla d'acció?
 SÍ NO

9.9. Teniu suficient suport tècnic? SÍ NO

9.10. Trobau que hi ha formació tècnica suficient per desenvolupar l'A21L?
 SÍ NO

9.11. Trobau que hi ha implicació política suficient per desenvolupar l'A21L?
 SÍ NO

9.12. Trobau que hi ha suport suficient des d'organismes supramunicipals per desenvolupar l'A21L? SÍ NO

9.13. Altres observacions:

.....

.....

.....

.....

Títols de la col·lecció:

01 *Finançament municipal: anàlisi de la despesa no obligatòria dels ajuntaments de Mallorca*

02 *L'Agenda 21 local als municipis de Mallorca: entre la sostenibilitat i la participació*



Observatori de
Polítiques Locals

C/ del General Riera, 111
07010 Palma (Mallorca)
www.conselldemallorca.net

estudis opl



Economia



Medi ambient



Política



Societat



Participació



Infraestructures



Cultura



Serveis socials



Urbanisme

20
08

Any Rei Jaume I



Consell de
Mallorca

■ Departament de Cooperació Local