

# **ADAPTABILIDAD, POTENCIAL Y LIMITACIONES DEL PROCESO DE AGENDA 21 LOCAL EN EL ÁMBITO RURAL**

G. DOMÍNGUEZ; E. PLANA; D. MANUEL; N. MARTÍ,

(1) (1) (1) (1)

(1) Área de Política Forestal y Desarrollo Rural. Centre Tecnològic Forestal de Catalunya. Pujada del Seminari s/n. 25280 Solsona

## **RESUMEN**

Los factores socio-psicológicos y culturales de las zonas rurales, así como su carácter desestructurado y situación de dependencia del ámbito urbano determina el éxito de un proceso de Agenda 21 Local. Se analiza la adaptación, potencial y limitaciones del proceso de Agenda 21 Local como instrumento para la promoción del desarrollo sostenible en el ámbito rural.

**PC:** Agenda 21 local, metodología, medio rural, limitantes, desarrollo rural

## **SUMMARY**

Psychological, social and cultural elements of rural areas, as well as its non-structured condition and dependent situation from urban areas determine the success of a Local Agenda 21 process. The adaptation, potential and limitations of the process of Local Agenda 21 process as a tool for the promotion of sustainable development in rural areas are analysed in this article.

**KW:** Local Agenda 21, methodology, rural area, limitations, rural development

## **INTRODUCCIÓN**

A raíz de la Conferencia de Río de 1992 y con la aprobación del Programa de las Naciones Unidas para el siglo XXI o Agenda 21 (A21) –manifiesto global de desarrollo sostenible que vincula la conservación del medioambiente con temas de carácter económico, social y cultural-, se insta en el Capítulo 28 a las administraciones locales a elaborar una Agenda 21 Local (A21L) con la participación de los ciudadanos. En 1994, por iniciativa del Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI), se elaboró la Carta de las Ciudades y Pueblos hacia la Sostenibilidad o carta de Aalborg, donde los municipios se comprometen a adoptar medidas y estrategias de sostenibilidad en sus programas. Como apoyo a las autoridades locales ICLEI publica la Guía Europea de Planificación de la Agenda 21 en 1995, que contempla los pasos a seguir para iniciar un proceso de A21 en el municipio.

El apoyo del Govern de Catalunya a la promoción de las A21L se articula a través del Programa de fomento de la sostenibilidad a escala local y del Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya (GENCAT). Entre otras iniciativas, se ha promocionado la elaboración de la primera Agenda 21 Comarcal (Bages, Catalunya Central, CCBAGES) e iniciado la elaboración de la Agenda 21 de Catalunya (que ya en su sesión inaugural incluye un capítulo referido a la preservación de los recursos forestales). Por su parte, las diputaciones de las cuatro provincias tienen diversas iniciativas para la promoción de las A21L, siendo la más activa la Diputación de Barcelona con la creación de la Red de pueblos y ciudades hacia la sostenibilidad (DIBA).

Aun así, no existe ninguna administración que haya elaborado un programa de Agendas 21 Rurales (A21R) y las diversas experiencias llevadas a cabo (algunas en municipios rurales) se han basado en la metodología propuesta por ICLEI suscrita, fundamentalmente, a municipios de características urbanas.

## **MATERIAL Y MÉTODOS**

Además de una búsqueda documental, se realizaron 65 entrevistas en profundidad a diferentes agentes sociales significativos y se analizaron 38 cuestionarios (7 personas que trabajan para la administración, 11 en ayuntamientos, 3 consultorias ambientales, 8 entidades conservacionistas, 4 en instituciones de investigación o universidades, 1 partido político, 1 museo, 1 empresa, 1 medio de comunicación) enviados por correo o que fueron contestados desde la página web. Con ello se pretendía profundizar en aquellas especificidades del medio rural que condicionan el desarrollo de un proceso de A21L y establecer los factores que deberán ser tenidos en cuenta para que la iniciativa sea una herramienta transformadora de desarrollo rural.

Las fases principales (F) del análisis en orden sucesivo fueron:

- F1: Estudiar los antecedentes y las tendencias globales sobre A21L
- F2: Determinar el estado de la cuestión sobre A21R en Catalunya
- F3: Conceptuar la idea de ruralidad en Catalunya e identificar las principales problemáticas ambientales (ámbito ecológico-económico-social)
- F1 + F2 + F3 =
- = F4: Identificar las limitaciones de implementación de la metodología de la A21L para municipios rurales de Catalunya
- F5: Definir que debe ser una A21L para municipios rurales en Catalunya y la metodología para implementarla
- F6: Definir las pautas y elaborar los documentos de apoyo para la metodología de la A21R como guía operativa

## **DISCUSIÓN**

La primera dificultad encontrada fue el reconocer la no existencia de una clasificación oficial de los municipios entre urbanos y rurales, si bien existe una serie de criterios de definición (tamaño o densidad de la población, porcentaje de población agraria activa, índice de masculinidad, etc.) utilizados comúnmente. Nos limitamos a proponer dos clasificaciones de municipios, la primera de ellas según indicadores cuantitativos y cualitativos;

- ⇒ Rural: Población inferior a 7.500 habitantes  
Población activa agraria superior al 10%  
Inclusión en el Plan de Desarrollo Rural (PDR) del Departament d'Agricultura Ramaderia i Pesca (DARP)
- ⇒ Intermedio: Población entre 7.500 – 15.000 habitantes  
Inclusión en el PDR del DARP.
- ⇒ Urbano: Población superior a los 15.000 habitantes  
No inclusión al PDR del DARP

La segunda categoría, cualitativa, parte de la situación regional y/o actividad regional principal, entendiendo que existen una serie de elementos que serán comunes (los municipios de costa con una fuerte presión del turismo deberán diferenciarse, por ejemplo, de los municipios de la montaña intermedia con economías dependientes del sector primario):

- ⇒ Municipios de montaña
- ⇒ Municipios de costa
- ⇒ Municipios de interior de secano
- ⇒ Municipios agrícolas de regadío

Si cruzamos los dos tipos de clasificaciones, el número de municipios pertenecientes a cada una de las 12 categorías nos ofrece de forma rápida una visualización del grado de ruralidad del territorio. Hay que tener en cuenta, sin embargo, la fuerte componente psicológica personal que contiene la percepción de lo 'rural' que hace que, para lo que un habitante sea rural, para otro sea urbano.

Cuando analizamos el discurso teórico sobre el que debe estructurarse el proceso participativo de la A21L de municipios rurales, vemos que el concepto de sostenibilidad en el mundo rural puede referirse a tres aspectos principales:

1. El mantenimiento de una **población viable**, que depende principalmente de las oportunidades profesionales viables para la población activa local, y de la existencia o acceso a los servicios públicos y privados, equipamientos y medios.
2. El mantenimiento de las **funciones socio-económicas y ecológicas del territorio**, que dependen principalmente de los usos del suelo, y del modelo de explotación agroganadera y forestal.
3. El mantenimiento de las **características culturales y de identidad de la población local**, que depende del mantenimiento de un tejido social activo y de las dinámicas sociales.

En definitiva, el proceso de discusión derivado del desarrollo de las A21R podría girar entorno a los siguientes aspectos:

- ⇒ La población que se puede mantener en el municipio
- ⇒ Los servicios y equipamientos necesarios para mantener dicha población
- ⇒ Las actividades socio-económicas necesarias para mantener esta población
- ⇒ Los impactos ambientales y culturales derivados de las actividades socio-económicas que se desarrollan en el municipio

El proceso de A21R debe servir para discutir el modelo de municipio que se quiere en el futuro y sobre la sostenibilidad de este modelo. Sin embargo, los principales factores de los que depende el modelo de desarrollo como la distribución y concentración de los servicios y equipamientos, la red viaria y del transporte público o la ubicación de los centros de decisión son cuestiones que vienen determinadas por la política gubernamental y que se traducen en distintas figuras de planificación (plan de desarrollo rural, plan de la red viaria, red de espacios protegidos, plan de residuos, etc.). Por otro lado, hay una serie de actividades humanas que se relacionan con un entorno específicamente rural, como las actividades del sector primario o las recreativas que, a raíz de las transformaciones en la dinámica productiva experimentadas en las últimas décadas en zonas rurales, llevan asociadas una serie de impactos de alcance no siempre conocido o cuantificado. Precisamente, muchos de los cambios registrados en el espacio rural curiosamente no derivan de una actividad, sino del abandono de la misma.

Por lo tanto, para implementar la A21L en el mundo rural deberán considerarse las limitaciones técnicas, económicas, políticas, estructurales, sociales o de planificación que condicionarán tanto el diseño del proceso como el desarrollo del mismo. A continuación pasamos a describir las principales limitaciones:

**Limitaciones técnicas:** La recomendación de un equipo multidisciplinar, que facilite la etapa de diagnóstico, es difícil de cumplir en los municipios pequeños y con pocos recursos que predominan en áreas rurales. Donde haya autosuficiencia técnica del equipo municipal, habrá que garantizarse la objetividad y transparencia del proceso a través de la figura de un asesor externo. Si queda en manos del municipio la identificación de los interlocutores fácilmente pueden quedar descartados aquellos agentes sociales o líderes de opinión más críticos con la gestión municipal. Lo mismo puede ocurrir con un equipo técnico de fuera que no sepa reconocer los vínculos ocultos, habiendo un problema de representatividad que deslegitime el proceso.

**Limitaciones económicas:** debido a la falta de recursos de municipios pequeños en área rurales. Hay que tener en cuenta que el coste de elaboración de la A21 no es proporcional a la

población existente ni a la superficie del municipio, con unos costes fijos bastante elevados. El apoyo de las administraciones supramunicipales u otros órganos externos actuará como limitante para poder superar esta dificultad.

**Limitaciones estructurales:** En muchos municipios se detecta una falta de tradición participativa que se traduce en la inexistencia de mecanismos de comunicación y participación. Por otro lado, un problema específico que aparece en el medio rural es la dispersión de los núcleos que conforman un mismo municipio. La necesidad de desplazarse para reunirse y la rivalidad que a veces existe entre los núcleos en el uso de los recursos dificultan el proceso. La combinación de estos aspectos implicará un esfuerzo suplementario para el equipo encargado de dirigir el proceso de A21 y generar el dinamismo participativo necesario para su éxito.

**Limitaciones políticas y sociales:** Una posible fuente de dificultades al realizar l'A21 pueden ser las debidas a una concepción equivocada o intencionadamente tergiversada, por parte de los órganos políticos municipales, del proceso de A21. Se pueden destacar las siguientes:

- ⇒ Existencia de otras prioridades por parte del equipo de gobierno y desinterés por la A21 debidas a la falta de información o, al contrario, al miedo a una auditoria interna.
- ⇒ Utilización estratégica de la A21 para canalizar otros intereses y prioridades.
- ⇒ Falta de colaboración entre administraciones del mismo o diferente nivel.

Para ello, sería conveniente crear un material de apoyo, para repartir en los pueblos, sobre lo qué es el proceso de A21, qué busca y qué tipo de problemáticas principales pretende afrontar (cuestiones estructurales, problemas ecológicos derivados de tal actividad económica, etc). Será necesario dar a entender hasta que punto se trata de una herramienta para solucionar los problemas que afectan al municipio más allá de los estrictamente ecológicos, incidiendo en el despoblamiento, la falta de atención de la administración, concentración de poder, etc.

Las limitaciones debidas a aspectos sociales pueden venir dadas por:

- ⇒ Posible falta de un líder local, que dificulte la movilización de la sociedad. Es muy importante la detección de líderes de opinión en el análisis institucional.
- ⇒ En sociedades pequeñas, la no participación de un determinado grupo puede invalidar todo el proceso.
- ⇒ El alto nivel de envejecimiento puede generar una falta de iniciativa para emprender un proceso de participación amplio.
- ⇒ La diferente percepción de las problemáticas medioambientales en el mundo rural respecto al urbano (al no tratarse de un bien escaso) hace necesario una perspectiva ambientalista más amplia que incluya criterios de sostenibilitat social, económica y política.
- ⇒ Municipios poco cohesionados por divisiones políticas y desavenencias personales.
- ⇒ Existencia de un grupo de personas influyentes localmente, con intereses opuestos a los objetivos de la A21 que pueden provocar procesos participativos poco transparentes.
- ⇒ Procedimientos de participación conducidos por una minoría, alienación del resto, con peligro de que la A21 no sea asumido por la población.
- ⇒ Falta de perspectiva: preeminencia de una problemática concreta y supeditación de toda la

agenda a ésta y olvido del resto de temas.

## CONCLUSIONES

El proceso de A21 rural debe poner de manifiesto problemáticas que van más allá de la propia capacidad del municipio, por lo que hay que asumir como objetivo la toma de conciencia por parte de la población rural de los problemas externos a su municipio que les condicionan. Se podría plantear promover una plataforma de municipios rurales para articular reivindicaciones supramunicipales conjuntas.

Todo este proceso servirá de poca cosa, y solo será un factor más a sumar al desencanto hacia las instituciones que se percibe en el mundo rural, si no existe cierto compromiso político por parte de las administraciones superiores de que se tendrán en cuenta las problemáticas detectadas a la diagnosis y darán el apoyo a las decisiones e iniciativas recogidas en el Plan de Acción.

El planteamiento estratégico y sectorial a escala nacional o regional debería considerar especialmente los resultados de las A21 rurales, al ser estas las que abordan desde la base las problemáticas estructurales reales. Para ello, serán necesarios mecanismos de conexión e intercambio entre los procesos de generación del plan estratégico y de las Agendas, de los que todavía no se dispone, además de una coherencia de contenidos con las A21 supramunicipales (comarcales, regionales y autonómicas) en las dos direcciones, de arriba abajo o viceversa, según el calendario de ejecución.

Otros objetivos más específicos de las A21 en el ámbito rural que las diferencian de las A21 urbanas son:

**La A21 Rural debe implicar a todo el consistorio:** La A21R estará muy condicionada por la estructura administrativa del ayuntamiento a diferencia de las A21U, donde el promotor y conductor suele ser el concejal de medio ambiente que funciona de forma autónoma. Las A21u, pues, se centran más en aspectos estrictamente ambientales sin profundizar tanto en temas socio-económicos. La A21R nace como un auténtico plan de desarrollo local integrado del municipio, en el cual el compromiso de todos los miembros del gobierno municipal es imprescindible.

**La A21 Rural debe incluir inevitablemente un análisis institucional:** Un elemento fundamental del medio rural son las estrechas relaciones que se establecen entre diferentes agentes sociales y que frecuentemente tienen raíces profundas debido a los pocos cambios que se han dado en la estructura social del municipio. La diagnosis debería servir para identificar a todos los agentes sociales, económicos y políticos y sus intereses, objetivos y recursos. Esta información será útil para diseñar el proceso de participación y garantizar la aceptación y viabilidad de la Agenda. Es importante conocer las inercias y sistemas de funcionamiento de partida para crear dinámicas de participación más avanzadas, sin erosionar las ya existentes, capaces de crear nuevos espacios de intercambio y colaboración.

**La A21 Rural debe articularse a partir de las actividades económicas y de sus impactos:** Las A21U se estructuran en vectores ambientales con el objeto de analizar su estado y decidir el estado deseable y el modo de alcanzarlo. La A21R, en cambio, debería articularse alrededor de las actividades económicas, ya que los vectores pueden tener una traducción real mínima y difusa y en estos municipios pequeños de lo que se trata es de aportar soluciones a problemas que suelen tener origen en actividades económicas y variables sociales como el despoblamiento, la falta de servicios, etc.

**La A21 Rural debe ser un plan de desarrollo local:** La A21U básicamente tiene por objeto resolver problemas ambientales del municipio pero sin condicionar de forma dramática su dinámica. En los municipios rurales, los problemas ambientales, por el contrario, están más ligados a las actividades económicas (y no tanto a los hábitos de consumo) y por lo tanto, al iniciar el proceso estamos diseñando el futuro del municipio en toda su dimensión.

**BILIOGRAFIA**

CCBAGES: [www.ccbages.org/agenda21](http://www.ccbages.org/agenda21)

DIBA: [www.diba.es](http://www.diba.es)

GENCAT: [www.gencat.es/mediamb/csosten.htm](http://www.gencat.es/mediamb/csosten.htm)