
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS AGENDAS 21 LOCALES DE LA PROVINCIA DE VALENCIA

Eugenio Ivorra Catalá

Universidad Católica de Valencia "San Vicente Mártir"
C/ Sagrado Corazón nº 5, 46110 Godella (Valencia)
eugenio.ivorra@ucv.es

Ignacio García Ferrandis

Universidad de Valencia
Avda. Tarongers nº 4, 46022 València
ignacio.garcia-ferrandis@uv.es

Esther Moreno Latorre

Universidad Católica de Valencia "San Vicente Mártir"
C/ Sagrado Corazón nº 5, 46110 Godella (Valencia)
esther.moreno@ucv.es

Recibido: 31/X/2019; Devuelto para revisión: 13/V/2020; Aceptado: 18/V/2020.

RESUMEN

La participación ciudadana es una exigencia del propio sistema democrático. Los problemas ambientales y el cambio hacia la sostenibilidad requieren cambios de gran envergadura que únicamente se pueden lograr desde el consenso de la sociedad. Por ello es de gran importancia incorporar la participación en los planes y programas de las Agendas 21 Locales, así como de otros instrumentos de planificación en pro de la consecución de los objetivos para el desarrollo sostenible. En este trabajo analizamos en qué medida se ha incorporado la participación ciudadana en la Red de Municipios firmantes de la Carta de Xàtiva en la Provincia de Valencia. Para la recolección de datos se utilizó el cuestionario estructurado que fue enviado a los 213 municipios firmantes de dicho documento. Los resultados obtenidos permiten afirmar que las administraciones locales prestan poca atención a la participación ciudadana, así como a los mecanismos de regulación de la participación.

Palabras clave: Agenda 21 Local; participación ciudadana; educación ambiental.

ABSTRACT

Citizen participation is a requirement of democracy itself. Environmental problems and the shift towards sustainability require major changes that can only be achieved through social consensus. It is therefore of vital importance to ensure participation in the plans and programmes of the Local Agenda 21, as well as other planning instruments in pursuit of the objectives of sustainable development. In this paper, we analyse the extent to which citizen participation has been incorporated into the Network of Municipalities that signed the Charter of Xàtiva in the Province of Valencia. The data was collected from a structured questionnaire which was sent to the 213 municipalities that signed the document. The results we obtained clearly indicate that local administrations pay little attention to citizen participation, as well as to the mechanisms that regulate it.

Keywords: Local Agenda 21; citizen participation; environmental education.

INTRODUCCIÓN

Según Folch (1998), los problemas ambientales son esencialmente problemas humanos y no problemas que afectan únicamente a la naturaleza. Para este autor, no hay crisis alguna en el funcionamiento de los sistemas naturales, y no falla ninguno de los mecanismos ecológicos de base. El origen de los problemas, hay que buscarlo en una deficiente adaptación de las sociedades humanas a las circunstancias que impone el medio en el que se encuentra. Heras (2002), apunta a que los problemas ambientales también son humanos en lo que se refiere a sus efectos o consecuencias, ya que la crisis ambiental afecta al lugar del ser humano en la naturaleza, y en lo que respecta a sus posibles soluciones, pone a la humanidad ante el gran reto de abandonar unas formas de hacer destructoras de lo natural e injustas en lo social.

La participación ciudadana es imprescindible dada la gran magnitud de los problemas planteados, además de ser una exigencia derivada del propio sistema democrático. Según Heras (2002), todo parece indicar que el tránsito hacia la sostenibilidad requiere de cambios de envergadura, cambios que afecten a nuestro estilo de vida y a los modelos de organización económica, por lo que sólo podrán ser acometidos desde el consenso social.

Por otro lado, el capítulo 28 del Programa 21 de la Cumbre de la Tierra (Ministerio de Obras Públicas y Transportes, 1993), plan de acción adoptado y firmado en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), pone especial énfasis en la necesidad de implicar a todos los sectores sociales y a la ciudadanía en la promoción del desarrollo sostenible. Según el mencionado Programa, la participación pública general en la toma de decisiones es fundamental para conseguir un desarrollo sostenible. Por eso es aconsejable la participación de las personas con carácter individual, como los grupos y organizaciones, en la evaluación de las consecuencias ambientales de las decisiones que puedan afectar a su comunidad. El principio 10 de la Carta de la Tierra, establece que la mejor manera de abordar las cuestiones ambientales es con la participación de la ciudadanía (Comisión de la Carta de la Tierra, 2000). Es por eso, que las personas deberán tener un acceso a la información en materia de medio ambiente, así como poder participar en los procesos de adopción de decisiones.

En este sentido, los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público que lo desee, poniendo a su disposición la información para su consulta. En esta misma línea el artículo 45 de la Constitución Española reconoce el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, pero también el deber de conservarlo y protegerlo. Por lo que los ciudadanos y ciudadanas deben ser más proactivos e implicarse directamente en su conservación, evitando reclinar responsabilidades en la administración (Ivorra, 2015).

La sostenibilidad, entendida como aquel estado dinámico que busca la optimización de las funciones de los sistemas sociales, económicos y ecológicos, requiere llevar a la práctica un modelo fuerte de participación ciudadana (Tábara, 1999). Este modelo debe basarse en una verdadera acción ambiental de la sociedad de manera proactiva (que prevé acontecimientos indeseados antes de que ocurran) y holística (que busca el cambio global y piensa sistémicamente), nunca limitada a una sola generación. Conviene que se estimule la participación del conjunto de la ciudadanía, con una participación de abajo-arriba y de la manera más directa posible, de forma asociada o mixta, y tratando aspectos tanto globales como locales.

Durante los últimos años, el desarrollo de experiencias participativas no ha sido exclusivo de la política ambiental. Según la hipótesis formulada por Subirats (1996), la necesidad de participación se debe en parte, a un déficit en el funcionamiento de los sistemas democráticos.

La existencia de una realidad en continuo cambio ha demostrado la existencia de poca capacidad de adaptación por parte de las administraciones, provocando la pérdida de eficacia de las instituciones en la resolución de problemas con la consecuente desafección por parte de la ciudadanía, ligado a la pérdida de legitimidad de las instituciones representativas. Esto ha provocado una repolarización del gobierno local, ya que los ayuntamientos pueden dar respuesta de manera más rápida y efectiva a la demanda social, y ha fomentado un gobierno en red, en la que actores privados y públicos comparten ámbitos de actuación y negocian prioridades.

Las Agendas Locales 21 en España han contribuido muy positivamente al desarrollo de nuevas prácticas participativas y nuevas lógicas organizativas en el ámbito de la sostenibilidad local, los procesos participativos que las sustentan siguen teniendo graves deficiencias. Pero en la mayoría de los casos han sido impulsadas, por las concejalías o las áreas de Medio Ambiente, lo que ha motivado poca repercusión en el resto de las áreas organizativas de los Ayuntamientos.

El carácter multisectorial y multitemático de la sostenibilidad se ha encontrado con grandes dificultades de encaje en el marco organizativo de la Administración. Buena parte de las Agendas 21, en este sentido, no han logrado superar una concepción de la sostenibilidad restringida al ámbito del medio ambiente. La dificultad de desarrollar un marco de transversalidad e integración temática ha afectado negativamente a los mismos procesos participativos. Mientras los técnicos y políticos de la Administración Local han trabajado con la división competencial y fragmentación de responsabilidades, la ciudadanía exige ir más allá de los temas medioambientales y abordar los retos de la sostenibilidad en toda su complejidad tratando aspectos culturales, económicos, sociales, etc., que el concepto engloba.

La participación en la elaboración de las Agendas 21 Locales queda restringida normalmente a aquellos actores altamente sensibilizados con las cuestiones medioambientales, grupos organizados o personas que se caracterizan por su alto nivel de implicación en los asuntos municipales. Para la mayor parte de la población, en cambio, los temas tratados resultan periféricos o no representan un incentivo suficiente. Por otra parte, la participación pública queda normalmente restringida a unas fases muy concretas del proceso, tales como la diagnosis o los planes de acción; sin capacidad para mantenerse en la implantación, la evaluación y la reelaboración de los planes y los programas para la sostenibilidad. El sentido de la participación se ha limitado a la discusión, la enmienda o la incorporación de aspectos muy puntuales sobre documentos preelaborados por consultoras especializadas. La participación, en síntesis, ha representado sólo un componente más en la formulación de las Agendas 21, y no un aspecto central de todo el proceso (Blanco y Blasco, 1999).

Para planificar la participación se hace necesario, en primer lugar, la voluntad política, y tener en cuenta las características locales, la tradición participativa local, su tejido asociativo, los recursos disponibles, el tamaño poblacional y de los objetivos que se pretenden conseguir con la misma.

La instauración de un Plan de Participación Ciudadana, como conjunto de elementos para garantizar la intervención de la ciudadanía, debe ser previa a la puesta en marcha de los instrumentos participativos, e incluso anterior a la pre-diagnosis. En una fase preoperativa, se

debe acordar la participación a promover, los mecanismos de comunicación de los espacios y momentos participativos, así como las diferentes estrategias participativas que se van a aplicar (Ivorra, 2015).

Paralelamente al Plan de Participación, se hace necesaria la existencia de un Plan de Comunicación e Información, en el que se describan los mecanismos que se van a emplear para facilitar la información y comunicación entre los grupos de interés, así como de la existencia de un Plan de Educación Ambiental” (Ivorra, 2015).

En el marco de la importancia de la participación, se han realizado varios trabajos de investigación entre los que destaca un capítulo de la tesis doctoral de uno de los autores de este artículo (Ivorra, 2015). A pesar del tiempo transcurrido desde la elaboración de los mismos, se cree que los resultados que aquí se presentan permiten mostrar la importancia, la necesidad y la conveniencia de la participación en los instrumentos de gestión ambiental, y especialmente en el de las Agenda 21 Local. Se destaca la dificultad de la implicación de la población en los procesos participativos de gestión municipal.

Este trabajo pretende conocer el nivel de participación de los ciudadanos y ciudadanas en la ejecución de las Agenda 21 Local de los municipios de la provincia de Valencia y los instrumentos utilizados para conseguir dicha participación. Para ello, en primer lugar, se propone averiguar si la Agenda 21 Local de los diferentes municipios contempla un plan de participación ciudadana, y en ese caso, en qué etapa se incluye la mencionada participación. Posteriormente se procede a indagar sobre los métodos de participación y a quién van dirigidos los Planes de Participación. También se considera importante para esta investigación determinar los medios que se utilizan para difundir y recibir la información relacionada con la participación. Finalmente, se analiza la evolución del estado de la participación en la Agenda 21 Local.

MATERIAL Y MÉTODO

Para la recolección de datos, se empleó el cuestionario (anexo 1), ya que es un método ampliamente utilizado para la obtención de información de carácter sociológico. Permite la aplicación a grandes tamaños poblacionales, y tanto ésta como su posterior tratamiento resultan relativamente sencillos. La finalidad del uso del cuestionario es obtener de forma sistemática y ordenada información de la población investigada sobre las variables objeto de la investigación (Sierra, 1985). De los diferentes tipos de cuestionarios se ha optado por el estructurado en el que las preguntas y posibles respuestas están formalizadas y estandarizadas siempre en el mismo orden y de la misma manera, de forma que a todos los integrantes de la muestra se les pregunta lo mismo y del mismo modo. Al encontrarse las respuestas prediseñadas y ser de opción limitada asegura el uso de las mismas categorías, lo que facilita su posterior tratamiento e interpretación.

Antes del lanzamiento definitivo, el cuestionario fue testado en una muestra de técnicos municipales con las mismas características que la población objeto de estudio y se sometió a un criterio de jueces, constituido por un grupo de 7 expertos en medio ambiente, sociología y educación.

Se han utilizado dos formatos de cuestionarios estructurados autoguiados o autoaplicados a través de internet y correo electrónico para facilitar su respuesta. Uno en

formato Word, que permite su cumplimentación mediante la selección de casillas y su posterior envío telemático dirigido a aquellos técnicos que no estén tan experimentados en el uso de internet, y un segundo elaborado con *Google Forms* que permite su respuesta desde cualquier dispositivo electrónico. Esta segunda opción es mucho más intuitiva ya que realiza los saltos de preguntas de forma automática según la respuesta escogida, y permite tener un seguimiento en tiempo real del proceso de contestación. Ambos cuestionarios contienen la misma información.

El cuestionario elaborado se dirigió a los 213 municipios firmantes de la Carta de Xàtiva, documento público auspiciado por la Diputación de Valencia por el que los municipios firmantes se comprometen a trabajar de forma participada para la consecución del desarrollo sostenible, lo que supone el 80,08% de los 266 municipios de la provincia de Valencia.

Debido a la especificidad del tema, el cuestionario estaba dirigido a los técnicos o al personal responsable de la coordinación de este tipo de procesos en la administración local. En la tabla 1 se recogen los datos de la población que ha sido estudiada.

	Valores totales	% Respecto del total de la Provincia	% Respecto del total de la Red
nº Municipios de la provincia	266	100	
nº Municipios de la Red	213	80,08	100
nº Municipios participantes en el estudio (muestra no probabilística)	138	51,88	64,79
Habitantes en la Provincia Valencia	2.548.898	100	
Habitantes en municipios de la Red (población)	2.404.550	94,34	100
Habitantes en municipios participantes en el estudio (muestra no probabilística)	2.206.739	86,58	91,77

Tabla 1: Descripción de la población objeto de estudio

Fuente: Elaborado a partir de la base de datos Argos: Área de Estudios, Análisis y Documentaciones. Presidencia de la Generalitat Valenciana. Julio 2015.

Inicialmente se pensó en un muestreo aleatorio y en el caso de que algún municipio no contestase al cuestionario se podría reponer incorporando otros también seleccionados al azar.

Sin embargo, las tasas de respuesta extremadamente bajas en este tipo de población estadística (administraciones públicas), hacen poco o nada factible el muestreo probabilístico para este tipo de estudios. Ello viene corroborado por trabajos propios (Ivorra, 2015) y de otros autores (Aguado, 2005; Aguado et al., 2005; García-Sánchez y Prado-Lorenzo, 2009). En este sentido, los estudios anteriores mencionados, proponen la realización de una encuesta estructurada y autoguiada vía e-mail a la totalidad de la población, lo que se conoce como un

“muestreo no probabilístico de participantes voluntarios”, prestando especial interés en la recogida del máximo número de encuestas. Por ello se hizo muestreo no probabilístico y se envió el cuestionario al 100% de la población de partida (municipios firmantes de la Carta de Xàtiva) para recoger el mayor número de casos posibles. Este tipo de muestreo también conocido como “autoseleccionado” se utiliza mucho en ciencias sociales y se trata de investigaciones en las que los individuos acceden voluntariamente a participar en la investigación aceptando la invitación. Por tanto, no se puede considerar un muestreo probabilístico, puesto que los municipios que finalmente participan en el estudio no son producto de un proceso de selección aleatoria.

Esto supone asumir importantes limitaciones en los resultados del análisis, aunque éstas no diferirán de las presentadas por la mayoría de los estudios centrados en el análisis del comportamiento de los municipios (García-Sánchez y Prado-Lorenzo, 2009). En nuestro caso los resultados siempre se referirán a los municipios que han decidido participar en el estudio, no pudiendo inferir sobre la totalidad de la población. En esta investigación, se decidió trabajar sobre el total de la población de partida, es decir, un total de 213 municipios, de los que recibieron respuesta de 138 municipios (muestra no probabilística autoseleccionada o de participantes voluntarios), que supone el 64,79% de los municipios de la Red de Municipios Valencianos hacia la Sostenibilidad. Esto es un porcentaje muy elevado para este tipo de estudios y para las características de la población elegida (municipios), teniendo en cuenta que el índice medio de respuesta válido para este tipo de trabajos es de alrededor del 20% (Aguado, 2005; Llamas, García y López, 2005), aunque otros autores llegan al 54% (Barrutia y Echebarría 2011).

En la tabla 2 aparecen los datos técnicos de la investigación, destacando la mencionada alta tasa de respuesta. Las encuestas, se recibieron, en su mayoría, por vía Google Forms (81,88%) y en menor medida por correo electrónico (14,49%) y por correo postal (3,62 %).

Sector	Ayuntamientos de la provincia de Valencia Firmantes de la Carta (Componentes de la Red de Municipios Valencianos hacia la Sostenibilidad)
Localización Geográfica	España-Comunidad Valenciana- Provincia de Valencia
Metodología	Cuestionario Estructurado
Tipo de muestreo	No probabilístico de participantes voluntarios o autoseleccionado
Universo de población	213 ayuntamientos (2.404.550 habitantes)
Nº de respuestas (muestra autoseleccionada)	138 ayuntamientos (2.206.739 habitantes)
Tasa de respuesta	64,79% de los Ayuntamientos (91,8% de los habitantes)

Tabla 2: Detalles Técnicos de la investigación

Fuente: Elaboración propia

RESULTADOS

La aplicación del desarrollo sostenible a través de la Agenda 21 Local, apuesta por un tipo de participación pública inclusiva, sinérgica y proactiva, en la que los grupos sociales y las

comunidades de afectados, expertos, políticos y la ciudadanía en general, puedan poner en común sus ideas. El capítulo 28 del Programa 21, plan de acción aprobado por Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro, pone especial importancia en la necesidad de involucrar a todos los sectores sociales y a los ciudadanos y ciudadanas en la promoción del desarrollo sostenible; jóvenes, mujeres, científicos, administración local, empresas, agricultores, sindicatos, ONG y la comunidad local.

Cada vez son más los ayuntamientos que deciden organizar la participación ciudadana, ya sea en el seno de un proceso de Agenda 21 o al margen de esta. Para ello se constituyen los conocidos como Planes de Participación Ciudadana.

De los datos obtenidos en el cuestionario (Anexo I), respecto a la pregunta 1, se recoge que del total de 138 municipios de los que se obtuvo respuesta, un 42,7% posee un Plan de Participación Ciudadana, asociado o no a la Agenda 21 Local (figura 1). En el 32,6% de los casos, poseen un Plan de Acción que aparece con motivo de la Agenda 21 o relacionado con esta, pero el 10,1%, surge con independencia de la Agenda 21, si bien en la práctica se utilizara también para los procesos de la Agenda. Muchos de estos Planes surgen con antelación incluso al proceso de Agenda 21.

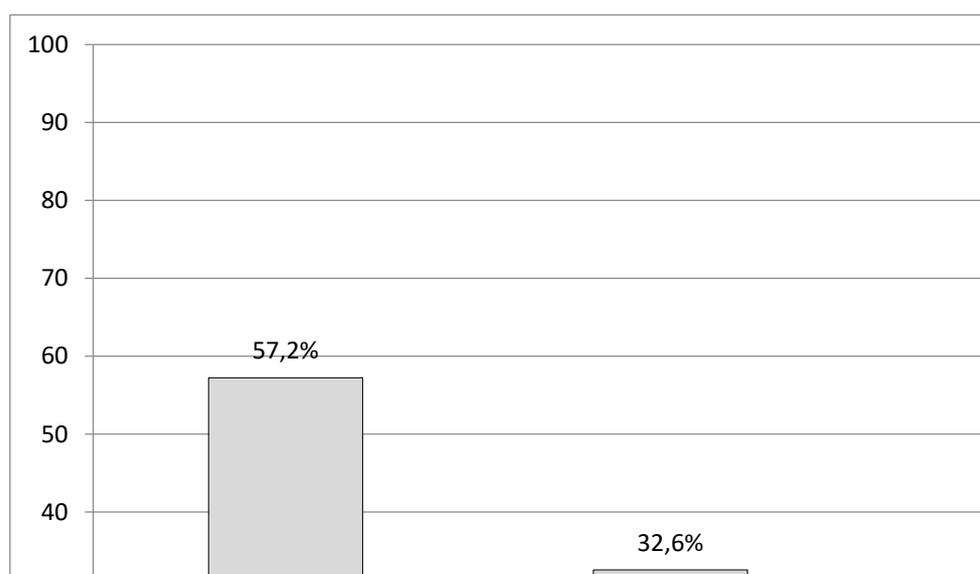


Figura 1. Respuestas a la pregunta 1 sobre disponibilidad o existencia de un Plan de Participación

La evolución de los procesos participativos y su tendencia en el tiempo (pregunta 2), recogida en la figura 2, muestran tres picos de máximo crecimiento en 2003, 2008-2009 y 2012.

El mayor número de nuevos Planes de Participación se dan en 2008 y 2009, coincidiendo con uno de los programas de ayudas de la Diputación Provincial de Valencia para implantar Auditorías Ambientales de Agenda 21 Local (PAL).

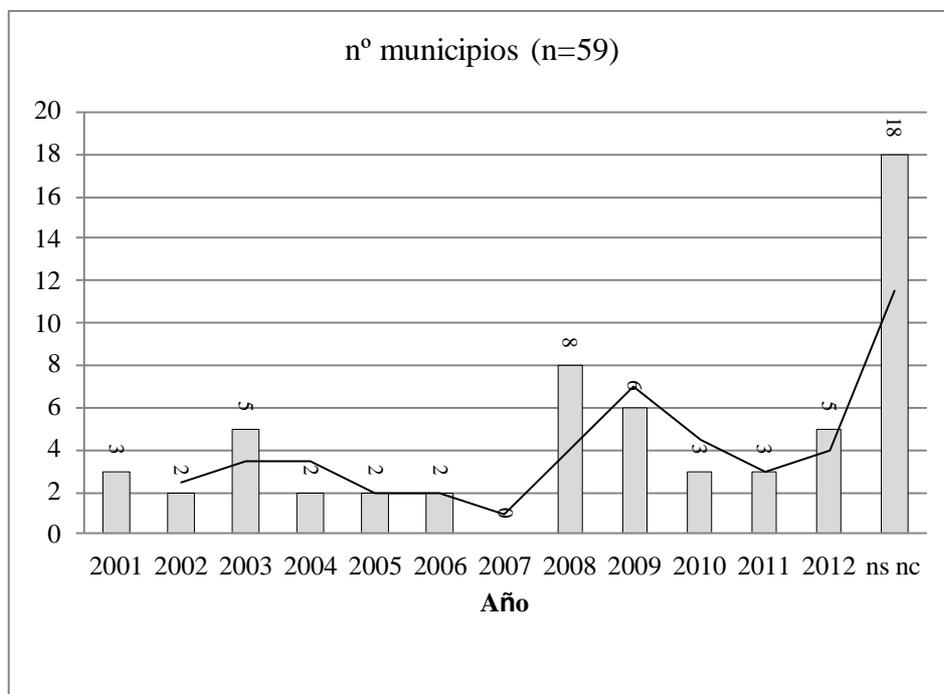


Figura 2. Respuestas a la pregunta 2 sobre la evolución en los Planes de Participación Ciudadanos

En esta investigación se pretende averiguar, mediante las preguntas 3 a 5, en qué fases se ha incorporado la participación ciudadana (tabla 3). Los datos revelan que en el 71,7% de los casos, es en la fase de Diagnóstico, en el Plan de Acción se incorpora en el 88,4% de los municipios y en el 54,5% lo hacen en la elaboración del Sistema de Indicadores.

	Participación en Diagnóstico	Participación en Plan de Acción	Participación en Sistema Indicadores
Si	76	61	18
No	29	7	14
NS NC	1	1	1
TOTAL	106	69	33

Tabla 3: Respuestas a las preguntas 3 a 5 sobre la incorporación de la participación ciudadana en la elaboración de las distintas fases de la Agenda 21.

La pregunta 6 se incorporó en este trabajo, ante la importancia que tiene la inclusión en el Plan de Participación del mayor número de colectivos posible. De los resultados se desprende que en el 96,6% de los casos (57 municipios de los 59 con Plan) los Planes de Participación Ciudadana se dirigen a la ciudadanía en general sin necesidad de formar parte de ningún colectivo o asociación, es decir, participación personalizada o personal (figura 3). Estos resultados son similares a los obtenidos en otros contextos (Font y Gomà, 2001; Ivorra, 2015; Junta de Andalucía y Diputación de Barcelona, 2003).

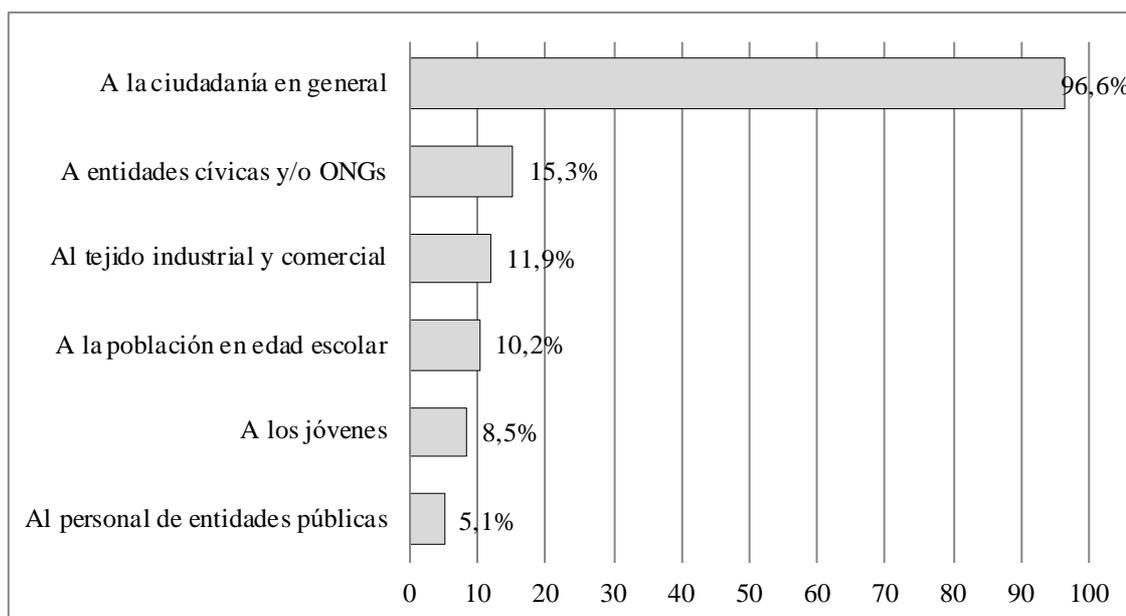


Figura 3. Respuestas a la pregunta 6 sobre receptores de los Planes de Participación

En la actualidad son muchas las administraciones locales que tienen presente la participación de la ciudadanía en la elaboración de sus políticas locales. Por esta razón se están aprobando reglamentos para la regulación de esta intervención de la población en el desarrollo local (Federación Española de Municipios y Provincias, 2002). Los diferentes reglamentos para la regulación de la participación ciudadana pretenden implicar a los ciudadanos y ciudadanas en el buen funcionamiento del municipio, procurando fomentar la corresponsabilidad. Del mismo modo, la existencia de estos instrumentos de regulación participativa aporta una mayor validez y legitimación a los acuerdos alcanzados y a las propuestas planteadas.

Del análisis de la pregunta 7, se concluye que de los 138 municipios que han dado respuesta al cuestionario, únicamente 59 localidades, el 28,26% posee Plan de Participación. Y de los que argumentan haber incluido la participación en alguna de las fases de la Agenda 21 (n=106), únicamente 39 poseen mecanismos de regulación (el 36,79%), por otro lado, el 71,8% admiten tener un Reglamento de Foro de Participación, un 25,6% de los municipios poseen un Reglamento de Consejo Sectorial, y un 25,6% tienen un Reglamento de Participación Ciudadana (figura 4). Estos resultados no han variado mucho con el tiempo, pues como señala el Ivorra en 2015 existían cifras similares para mecanismos de participación.

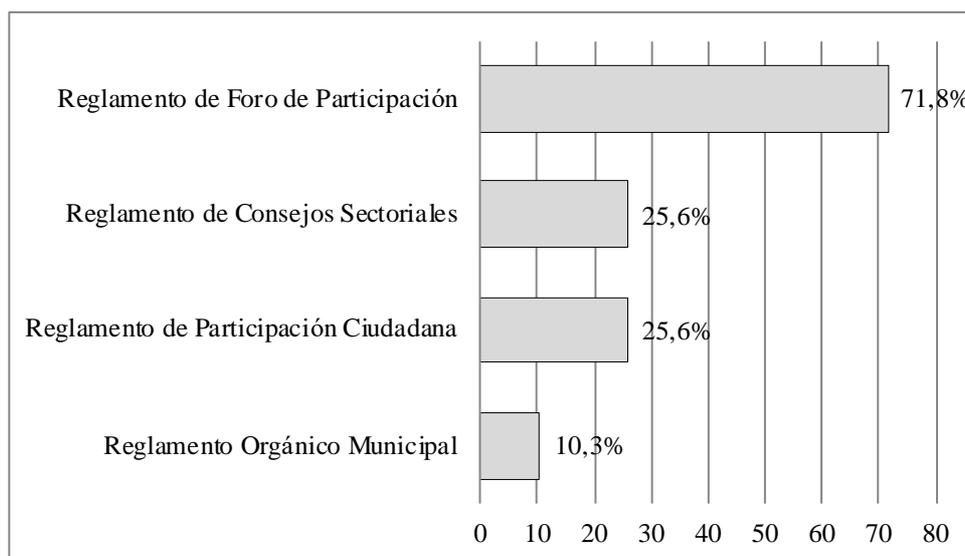


Figura 4. Respuestas a la pregunta 7 relacionadas con instrumentos normativos para regular la Participación Ciudadana

En relación a los métodos de participación (pregunta 8), en la mayoría de los casos (61%), el instrumento utilizado son las reuniones de foro, de Comisión o Consejo de Medio Ambiente y en segundo lugar (57,6%) son las reuniones informativas, que tienen el inconveniente de ser más pasiva la participación (figura 5).

La fórmula participativa mayormente instaurada en las administraciones locales son los comúnmente conocidos como foros de medio ambiente (Ivorra, 2015). Dichos foros se diseñan para la intervención de representantes municipales, agentes socioeconómicos, expertos en la materia y la ciudadanía en general. En segundo lugar, destacan las mesas de trabajo temáticas o sectoriales y las charlas (Junta de Andalucía y Diputación de Barcelona, 2003).

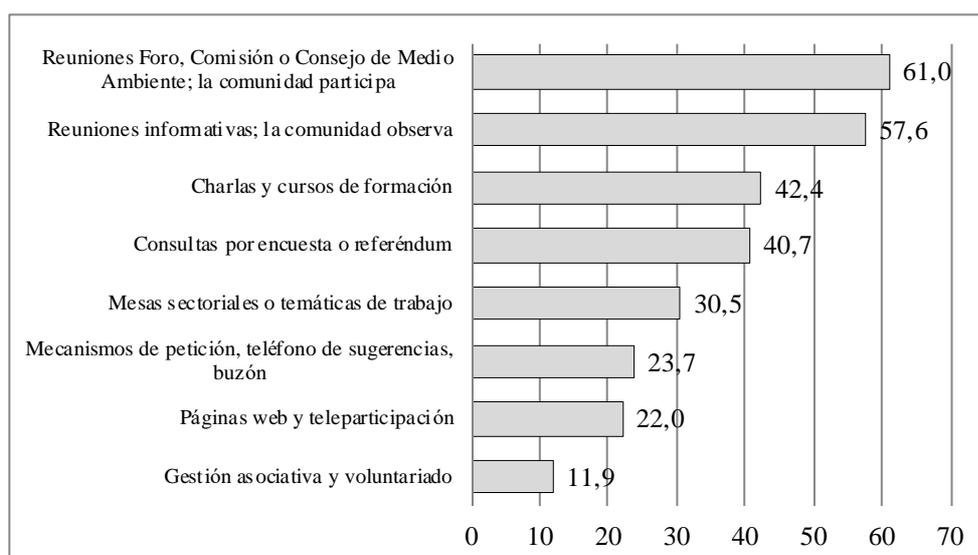


Figura 5. Respuestas a la pregunta 8, métodos de participación utilizados por los municipios con Plan de Participación

Los municipios con Plan de Participación Ciudadana valoran las propuestas de sus conciudadanos en un 49,2% en un grado bajo, lo que se conoce como participación informativa (figura 6). El 42,4% lo hace en un grado medio, participación consultiva, con un total de 25 municipios. Por su parte la participación decisoria, modelo de participación a conseguir en este tipo de procesos, se da en 5 municipios, el 8,5% de los 59 con Plan de Participación (pregunta 9).

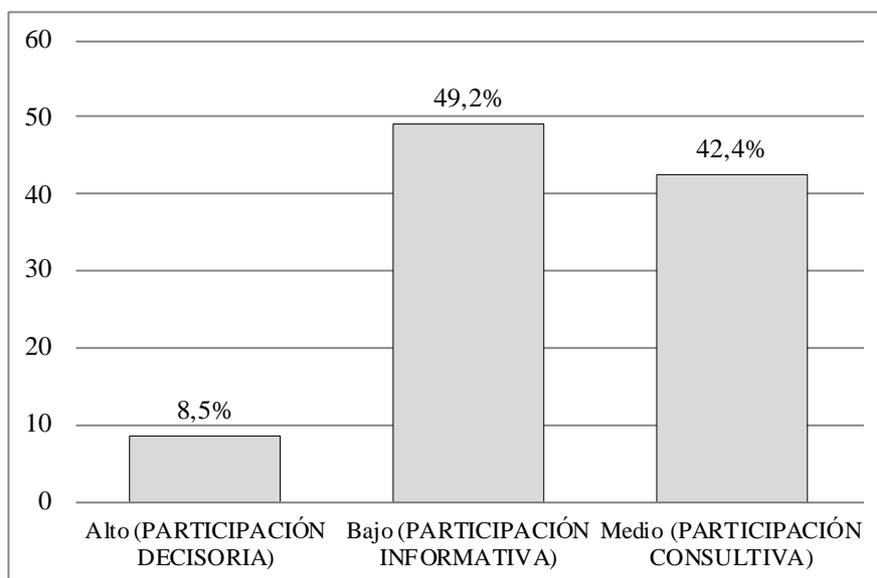


Figura 6. Respuestas a la pregunta 9 sobre el grado en que se tienen presentes las soluciones planteadas por los participantes en los ayuntamientos

Las herramientas o medios para difundir y recibir información de la comunidad hacen referencia a todas aquellas actividades enfocadas a establecer canales de comunicación adecuados, y mantener informados al conjunto de la población” (Ivorra, 2005). Los Planes de Comunicación y de difusión de la información constituyen una herramienta organizada y gestionada por el ayuntamiento en colaboración con otras entidades o grupos de interés, con la función principal de mantener informados y formado, a los ciudadanos y ciudadanas.

Según lo recogido en el Código de Buenas Prácticas Ambientales (Federación Española de Municipios y Provincias, 2002), podemos encontrar los llamados métodos tradicionales: boletines informativos municipales, informes y revistas divulgativas de ámbito local, campañas de información y comunicación municipal, la televisión local o comarcal, la radio, o prensa local, los sistemas de atención a la ciudadanía, etc. Por otro lado, encontramos la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación como: el uso de las páginas web municipales, el empleo de videoconferencias, los puestos o puntos de información interactiva, la televisión a la carta, los buzones de sugerencia, las encuestas CATI o en la vía pública, los teléfonos de atención, etc. (Ivorra, 2015).

Nuestra investigación (pregunta 10) ha permitido determinar que los métodos más utilizados por los ayuntamientos son los bandos (62,7%), e internet (61%), seguido de las campañas de información municipales (trípticos, etc.) (52,5%). Estos datos se representan en la figura 7, siendo similares a los encontrados en el estudio anterior (Ivorra, 2015). Destaca que el

método menos empleado sea la televisión, la radio y la prensa local, lo que induce a la necesidad de potenciarlos, ya que son de un gran alcance y audiencia.

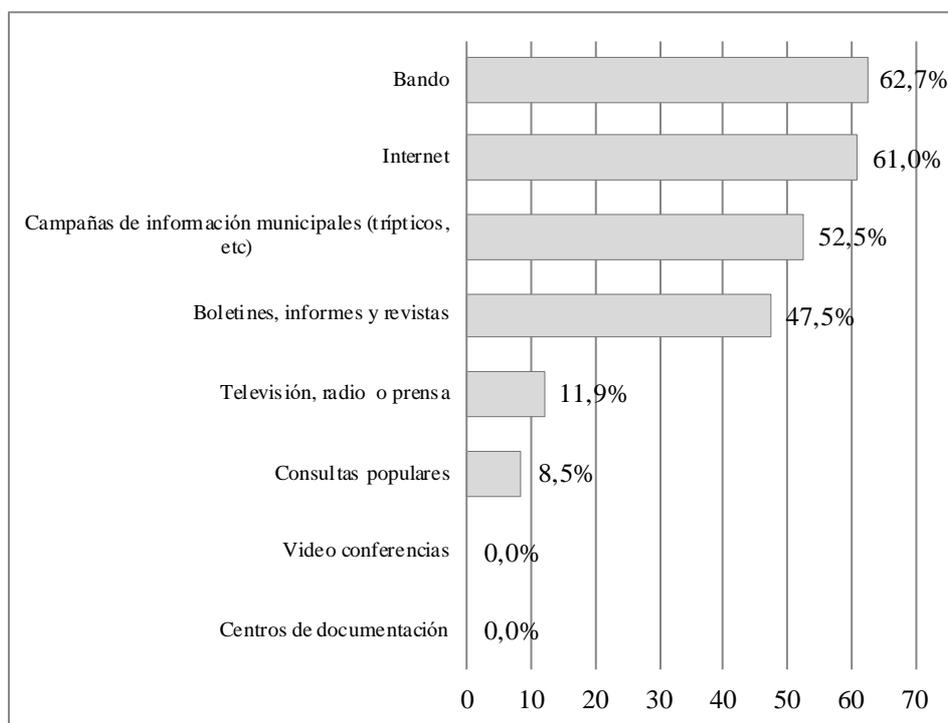


Figura 7. Respuestas a la pregunta 10 relacionada con los medios utilizados por los ayuntamientos para difundir y recibir información de la población

Sobre la persistencia o existencia de participación en los municipios (pregunta 11), de los 59 municipios con Plan de Participación, 49 de ellos tenían paralizada la participación (el 83,1%); y únicamente el 16,95%, 10 localidades, manifestaron tener el proceso de participación activo.

El 50,9% de los procesos participativos en general finalizaron antes de 2010, y en 2012 ya lo habían hecho el 79,5% de los mismos. En el caso de las Agendas 21 Locales la situación es similar, puesto que en 2010 el 53% de los procesos participativos de Agenda 21 se encontraban ya paralizados, y en 2013, el 87,7%.

La figura 8, muestra la evolución de la pérdida de participación ciudadana, observándose una tendencia alcista, elevada y continuada desde 2005 a 2010. A partir de este año lo hacen, pero con menor intensidad.

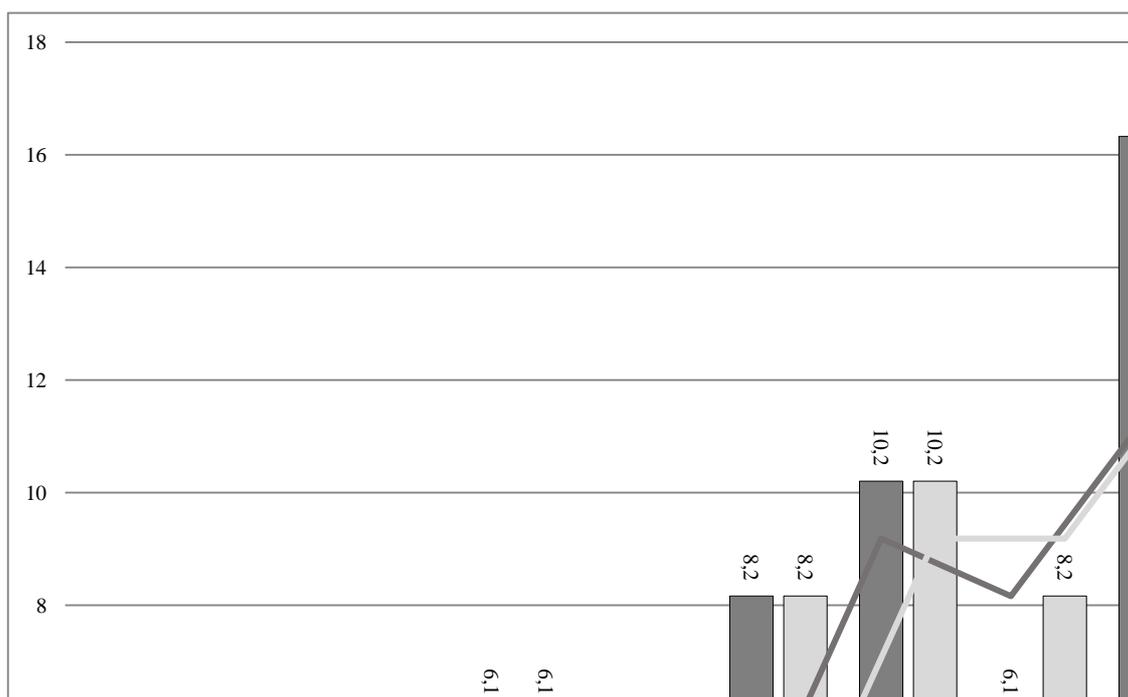


Figura 8. Respuestas a la pregunta 11 sobre paralización de los procesos participativos en general y de Agenda 21 Local en particular (%)

CONCLUSIONES

Al iniciar la presente investigación se planteaba averiguar el nivel de participación de la ciudadanía en la ejecución de las Agendas 21 locales de los municipios de la provincia de Valencia y los instrumentos utilizados para conseguir dicha participación. Respecto al análisis realizado para conocer si existe un plan de participación ciudadana dentro de la Agenda 21 Local y en qué etapa de dicha Agenda se incluye la mencionada participación. Los datos obtenidos del estudio muestran la poca atención a la participación ciudadana que se le presta por parte de las administraciones locales ya que menos de la mitad (42,8%) de los 138 municipios encuestados posee un Plan de Participación Ciudadana, asociado o no a la Agenda 21 Local.

El mayor número de nuevos Planes de Participación se presentan en 2008 y en función del tamaño poblacional, se da en municipios de 10.001 a 20.000 habitantes, y en la mayoría de los municipios (71,7%) incluyen la participación ciudadana en la fase de Diagnóstico.

El presente trabajo también pretendía conocer los métodos de participación empleados y a quién iban dirigidos los Planes de Participación. Los datos obtenidos permiten afirmar que estos Planes se dirigen a la ciudadanía en general sin necesidad de formar parte de ningún colectivo o asociación. Resultados similares a los obtenidos por otros autores (Font y Gomá, 2001 e Ivorra, 2015).

En relación con los medios que se utilizan para difundir y recibir la información relacionada con la participación (3º objetivo). Determinar que los métodos más utilizados, son los bandos municipales y el uso de internet (61%). Las campañas de información municipal basadas en trípticos, folletos en pequeño formato, etcétera, se encuentran en tercer lugar. El uso de las nuevas tecnologías, como el empleo de páginas web en la difusión de la información

ambiental, el uso de las redes sociales, whatsapp, etc., se usan cada vez con más auge, superando métodos tradicionales como la televisión, la radio y la prensa. También debería potenciarse la videoconferencia que es todavía un método no empleado por la administración local.

Respecto a la evolución del estado de la participación en la Agenda 21 Local (4º objetivo), son muy pocas las Agendas 21 que posee mecanismos de regulación de la participación (28,26%), teniendo en este caso en su mayoría, el 71,8% de estas un Reglamento de Foro de Participación. Pero dicha participación se ve limitada por la poca asistencia de los convocados a participar y la escasa representatividad social.

Uno de los problemas graves, que hemos detectado en nuestro estudio, es la persistencia de los planes de participación en los municipios. La situación resulta preocupante, ya que en la mayoría de los casos (el 83,1%) está interrumpido el proceso de participación activo, habiéndose concluido mayoritariamente (50,9%) los procesos participativos antes de 2010, existiendo una evidente tendencia a la desaparición de este tipo de procesos participativos. Los ayuntamientos, que son los principales actores para dinamizar los planes de participación, deberían promover la movilización de la ciudadanía. Hemos comprobado que la gestión asociativa y el voluntariado ha sido el método de participación menos utilizado.

En resumen, estas herramientas deben aportar a la población: información periódica sobre el estado y evolución de la realidad local; y concienciación y sensibilización respecto a las necesidades ambientales, sociales, culturales y económicas.

En consecuencia y para que estos planes de comunicación alcancen pleno desarrollo se hace necesario: contener información objetiva, clara y concisa; contener información plural, sensibilizadora, estimulante e impulsora de la participación; y desarrollarse a través de múltiples canales de información, con el fin de alcanzar al mayor número de colectivos de la población.

Del estudio se concluye que existe una falta de compromiso político y liderazgo para implementar Planes de Acción. En la mayoría de los casos la participación es baja y plantean escasos Planes o Programas de Educación Ambiental.

Hemos visto que los procesos de gestión ambiental municipal, mediante las Agendas 21 Local, han ido decayendo a lo largo del tiempo. Ello se debe a la crisis económica de los últimos años que ha repercutido en las ayudas financieras de las administraciones. A ello se une la aparición de otros mecanismos, como son el “Pacto de las Alcaldías”, la aplicación de los “Objetivos para el Desarrollo Sostenible” propiciado desde la Agenda 2030 y otros.

BIBLIOGRAFÍA

AGUADO, Itziar. La Agenda 21 Local como Instrumento de Desarrollo Sostenible. Tesis doctoral dirigida por: Carmen Echebarria. Bilbao. Universidad del País Vasco. 2005.

BLANCO, I; BLASCO, José. Planificación Participativa Local. Las Agendas Locales 21 como caso paradigmático. Segovia: CENEAM. 1999.

BARRUTIA, José María; ECHEBARRÍA, Carmen. El efecto Red como herramienta de marketing social en el contexto de la Agenda 21 Local. *Revista Española de Investigación de Marketing ESIC*, 2011 v. 15, no.2, pp. 7-28.

Comisión de la Carta de la Tierra. Carta de la Tierra. 2000. Recuperado de www.earthcharterinaction.org.

Federación Española de Municipios y Provincias. Código de Buenas Prácticas Ambientales. Madrid: FEMP, 2002.

FOLCH, Ramón. Ambiente, emoción y ética. Barcelona: Ariel, 1998.

FONT, Joan; GOMÀ, Ricard. Criteris i propostes per a la participació ciutadana de l'Agenda 21 de Barcelona. Barcelona: Ajuntament de Barcelona. 2001.

GARCÍA-SÁNCHEZ, Isabel María; PRADO, José María. Efecto de las estructuras organizativa y política del gobierno municipal en la organización social de las Agenda 21 Local. *Revista de Economía Munidad*. 2009, v. 21, pp. 195-226.

HERAS, Francisco. EntreTantos; Guía práctica para dinamizar procesos participativos sobre problemas ambientales y sostenibilidad. Valladolid: GEA, 2002.

IVORRA, Eugeni. Las Agendas 21 Locales en la Provincia de Valencia: Análisis de la implementación en los municipios firmantes de la Carta de Xàtiva. Tesis doctoral dirigida por: Javier García Gómez, Ignacio García Ferrandis. Valencia. Universidad de Valencia. 2015

Junta de Andalucía y Diputación de Barcelona. Informe sobre el estado del arte de las Agendas 21 Locales en España. Andalucía: Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, Área de Medio Ambiente. Diputación de Barcelona. 2003.

LLAMAS, Rocío. Un análisis institucional de la implantación de la Agenda Local 21 por los Ayuntamiento Españoles. Tesis doctoral dirigida por: María Ángeles Muñoz Fernández, Belén Senés García. Granada. Universidad de Granada. 2005.

LLAMAS, Rocío; GARCÍA, Víctor; LÓPEZ, Francisco Juan. Un análisis institucional de la implantación de la Agenda Local 21 por los Ayuntamiento Españoles. *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*. 2005 v. 14, no, 3, pp. 9-40.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Río 92. Programa 21. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y desarrollo. (Tomo 2). Madrid: Ministerio de Obras Públicas y Transportes. 1993.

SIERRA, Restituto. Técnicas de Investigación Social. Teoría y ejercicios. Madrid: Paraninfo. 1995.

SUBIRATS, Joan. Democracia: participación y eficiencia. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, 1996 v.5, no. 6, pp. 35-44.

TÁBARA, Joan David. Acció ambiental: Aprenentatge i participació vers la sostenibilitat. Illes Balears: Di7 edició. 1999.

ANEXO 1 CUESTIONARIO

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

1.1 No 1.2 Si, anterior a la implantación de la A21L (Agenda 21 Local) e independencia

1.3 Si, aparece con motivo de la implantación de la A21L 1.4 Otros Especifique: _____

2. Fecha de inicio de los trabajos de Participación ciudadana en el proceso de Agenda 21 Local:
Año: _____

3. ¿Se ha incorporado la participación ciudadana en la elaboración del diagnóstico municipal?

3.1 Si 3.2 No 3.3 Otros: _____

4. En el caso de haber elaborado el Plan de Acción. ¿Se ha incorporado la participación ciudadana en la elaboración del Plan de Acción Municipal?

4.1 Si 4.2 No 4.3 Otros Especifique: _____

5. ¿Se ha incorporado la participación ciudadana, en la elaboración de los indicadores?

5.1 Si 5.2 No 5.3 Otros Especifique: _____

6. ¿A quién va dirigido el Plan de Participación Ciudadana?

6.1 Población escolar 6.2 Jóvenes 6.3 Ciudadanía en general

6.4 Tejido industrial y comercial 6.5 Entidades cívicas y/o ONGs

6.6 Personal de entidades públicas 6.7 Otros Especifique: _____

7. Señale los reglamentos disponibles en su Corporación Local para regular la Participación Ciudadana:

7.1 Orgánico Municipal 7.2 de Participación Ciudadana 7.3 de Consejos Sectoriales

7.4 de Foro de Participación 7.5 Otros Especifique. 7.6 No existe instrumento de regulación

8. ¿Qué métodos de participación se han aplicado en el proceso de Agenda 21 Local?

8.1 Consultas por encuesta o referéndum 8.2 Mecanismos de petición, teléfono de sugerencias

8.3 Páginas web y teleparticipación 8.4 Reuniones informativas; la comunidad observa

8.5 Reuniones Foro, Comisión o Consejo de Medio Ambiente; la comunidad participa

8.6 Mesas sectoriales o temáticas de trabajo 8.7 Gestión asociativa y voluntariado

8.8 Charlas y cursos de formación 8.9 Otros Especifique: _____

9. ¿En qué grado se tienen presentes las soluciones planteadas por los participantes en las deliberaciones del Ayuntamiento?

9.1 Bajo (participación informativa) 9.2 Medio (participación consultiva)

9.3 Alto (participación decisoria) 9.4 Otros Especifique _____

10. Indique los medios utilizados por su Ayuntamiento para difundir y recibir información fluida en la población local.

10.1 Boletines, informes y revistas 10.2 Campañas de información municipales

10.3 Televisión, radio o prensa 10.4 Centros de documentación

10.5 Internet 10.6 Videoconferencias 10.6 Banderas

10.7 Consultas populares 10.8 Otros Especifique: _____

11. Estado ACTUAL de la participación ciudadana en su municipio.

Paralizada: 11.2 En proceso: 11.3 Fecha de paralización:

Fuente: Ivorra, 2015.

© Copyright: Eugenio Ivorra, Ignacio García, Esther Moreno, 2020.

© Copyright: Biblio3W,2020.

Ficha bibliográfica:

IVORRA, Eugenio; GARCÍA, Ignacio; MORENO, Esther. La participación ciudadana en las agendas 21 locales de la provincia de Valencia. Biblio3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 5 de septiembre de 2020, vol. XXV, nº 1.305. [ISSN: 1138-9796]