

__ EL MEDIO AMBIENTE COMO UN DESAFÍO EN LA EVOLUCIÓN DEL GOBIERNO LOCAL

__ THE ENVIRONMENT AS A CHALLENGE FOR THE EVOLUTION OF LOCAL GOVERNMENTS

Alfonso Yerga Cobos

Director del Centro de Estudios Andaluces



sumario // summary

1 ■ INTRODUCCIÓN / INTRODUCTION

2 ■ EL CONTEXTO DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL ESPAÑOL / LOCAL PUBLIC SECTOR CONTEXT IN SPAIN

3 ■ DEL DÉFICIT DE INFORMACIÓN MUNICIPAL A LA PERCEPCIÓN CIUDADANA ANTE LO LOCAL / FROM THE LACK OF INFORMATION FROM THE TOWN COUNCIL TO THE CITIZENS' PERCEPTION REGARDING LOCAL ISSUES

4 ■ LO MEDIOAMBIENTAL EN LA AGENDA DEL GOBIERNO LOCAL / ENVIRONMENTAL ISSUES IN THE TOWN COUNCIL'S AGENDA

5 ■ CONCLUSIÓN / CONCLUSION

resumen//abstract

Analiza el autor en el presente artículo el cambio de actitud gubernamental que se ha producido en últimos años en el diseño de las políticas públicas. Así, por ejemplo, subraya cómo se ha pasado de un período marcado por la consecución de objetivos marcados por la creación de infraestructuras a otro caracterizado por la preocupación en torno al uso de tales infraestructuras: "Contar con un polideportivo no es contar con política de juventud", señala significativamente el autor. En este terreno encuadra el interés que en los tiempos presentes adquiere la sostenibilidad medioambiental que se configura paulatinamente como un factor importante, no único, para el éxito de la ciudad. Destaca al respecto como a la tradicional importancia concedida a la democracia representativa se une la percepción creciente por el gobierno de la ciudad como generador de valores relacionados con la convivencia, desde luego, pero también con el compromiso con las nuevas generaciones, con la infancia.

The author analyses in this article the change in the governmental attitude towards the design of public policies in recent years. Thus, for instance, he highlights how we have moved from a period dominated by objectives achievement whose goal was infrastructure building to a period concerned with the management and use of those infrastructures: "To have a sports centre does not mean to have an appropriate juvenile policy", -the author highlights. In this field, he frames the current interest in environmental sustainability which is gradually considered an important factor, though not exclusive, for the town success. With regards to this last issue, he highlights how to the traditional relevance ascribed to representative democracy, the town council's increasing perception as a generator of values related to cohabitation as well as the commitment acquired with the new generations, that is our children is added.

Palabras Clave:

- Políticas públicas.
- Gobierno municipal.
- Participación ciudadana.
- Información municipal.
- Medio ambiente local.

Key Words:

- Public policy.
- Town council.
- Citizens' participation.
- Town council information.
- Local environment.

1 ■ INTRODUCCIÓN

En términos generales, el ciclo del gobierno apoyado en iniciativas de infraestructuras y equipamientos públicos, concluyó hace años. La dotación de capital público que caracteriza a la media municipal española es resaltable en términos positivos, debido tanto al clima general de crecimiento económico que ha acompañado al país como a las actuaciones específicas que en este sentido se han desplegado desde los gobiernos locales. En cualquier caso, sabemos que contar con un polideportivo no es contar con política de juventud: y aquí es donde comienzan a aparecer los desafíos. En la medida en que las necesidades de obra van minorando su impacto en el funcionamiento general de la sociedad municipal, comienzan a adquirir mayor importancia otros aspectos que se convierten en estratégicos. Es el caso, por ejemplo, de la sostenibilidad medioambiental que se configura paulatinamente como un factor importante, no único, para el éxito de la ciudad. Esto, entre otras razones, explica el que a partir de principios de la década de los noventa –y con el antecedente desde 1988 de la ciudad de Barcelona– un buen número de municipios españoles se lanzaran a elaborar planes estratégicos que buscaban definir un horizonte al que llegar basados en los principios de consenso y compromiso con los diferentes actores sociales que operaban en el territorio de referencia. Independientemente del devenir que el tema de la planificación estratégica ha conocido en España, lo cierto es que refleja muy bien una preocupación no sólo por anticiparse al futuro por la vía de la construcción de un mejor presente, sino el reconocimiento de que la agenda de gobierno requiere de una temática que va más allá de la obra pública. De este modo han ido apareciendo cuestiones novedosas o se han ponderado otras desde dife-

rente perspectiva. Menciono dos líneas de trabajo en este sentido: por un lado, la que se refiere al gobierno de las personas, donde a reflexiones, y propuestas, como la apuesta por la democracia participativa se han venido a sumar preocupaciones de singular calado. Es el caso de la creciente preocupación por el gobierno de la ciudad como un generador de valores, no sólo en general, como basamento de la convivencia, sino especialmente como compromiso con las nuevas generaciones; así, la relación entre ciudad e infancia se ha convertido en un tema emergente con conexiones con otros tales como la sociedad del riesgo, los nuevos hogares familiares o la llegada de nuevos ciudadanos procedentes de otros países. En este escenario se trata de contemplar las acciones de gobierno yendo más allá del mero garantizar el funcionamiento de la ciudad, sino contribuyendo a la generación de una identidad en torno a valores de integración, solidaridad y multiculturalidad. Y una segunda línea de trabajo remite a la creación de redes en las que insertarse y beneficiarse de otras experiencias y generar prácticas de conocimiento compartido. El escenario de la política sigue presidido por el papel central del Estado nación, pero los gobiernos ciudadanos están demostrando su capacidad para la creación de nuevos mapas no sometidos estrictamente a los límites administrativos convencionales. La diversidad de temas en que los gobiernos locales vienen cooperando refleja una nueva geografía en torno a intereses comunes, aunque es cierto que el reflejo político de este asociacionismo está limitado por la posición de los otros niveles gubernamentales. De igual manera, es cierto que los instrumentos nacionales o internacionales que posibiliten que estas redes tengan un reflejo en términos de capacidad de influencia están restringidos, las más de las veces, a sus respectivos ámbitos de competencia. Pero es difícil que la situación sea diferente si atendemos a los papeles que a cada nivel gubernamental le corresponde desarrollar; sin embargo, el valor de la generación de redes está precisamente en su oportunidad y capacidad de demostración, ya que, al generar un discurso de gobierno del territorio puede influir en la

adopción de medidas por parte de los otros niveles gubernamentales.

2 ■ EL CONTEXTO DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL ESPAÑOL

En el momento presente, el escenario municipal español está integrado por unos 8.100 municipios. Desde la perspectiva constitucional que contempla al municipio como una de las piezas vertebrales de la organización territorial, el siglo pasado no registra alteraciones sustanciales en ese registro estadístico. Otra cosa es si entramos a analizar, de manera dinámica, cómo se despliega el mapa municipal: la concentración o dispersión poblacional, la generación de entes que integren el sector público local, etc. A resultas de esto, nos encontramos con un mapa municipal dinámico, entendiendo por tal diferentes tamaños poblacionales, diferentes densidades poblacionales, diferentes comportamientos en términos de localización, etc. Así, la población española, a lo largo del siglo pasado, ha ido concentrando su ubicación en un escaso porcentaje del territorio nacional, con una clara localización litoral, con un evidente proceso de urbanización, que, en términos generales, ha ido estableciendo con las ciudades una relación de alejamiento periférico en la medida en que vivienda y empleo generaban nuevas economías de localización. Pero esta dinámica territorial y demográfica, hasta el momento presente, no ha alterado la arquitectura institucional: lo local se yuxtapone, en el Estado español, a lo regional y a lo central. Y, además, lo local conoce dos niveles, lo municipal y lo provincial; pero, en un alarde de complejidad, lo local se formaliza en un conjunto de entes como mancomunidades, consorcios y entes instrumentales de todo tipo.

Si ponemos en perspectiva histórica todo lo anterior debemos reconocer, en primer lugar, que aún estamos en proceso de construcción –aunque habrá que reconocer que difícilmente se cerrará tal proceso

alguna vez– y, en segundo lugar, que algunos de los entes existentes –es el caso de áreas metropolitanas y de comarcas, por ejemplo– están pendientes de definición. Por tanto, casi treinta años de ayuntamientos democráticos son un buen balance para reflexionar en torno al desarrollo institucional de un Estado compuesto, da buena cuenta del proceso social vivido por un Estado que tiene su antecedente inmediato en una dictadura y, finalmente, invita a considerar las posibilidades que ofrece un sector local que, cuando menos, se ha convertido en un magnífico laboratorio de experiencias de profundización de las estructuras democráticas.

Por lo que hace a las ciudades, hemos transitado desde un movimiento muy fuerte de presencia a finales del siglo pasado, con hitos tales como *Urban XXI* en Berlín, en 2000, o la intervención de Joan Clos, alcalde de Barcelona, ante la Asamblea de las Naciones Unidas como representante del mundo urbano, hasta una situación en que, de nuevo, Estados y, en menor medida, regiones ocupan el papel vertebrador de la vida política. La sucesión de acontecimientos que se desencadenan a partir del atentado del 11 S en Nueva York, no es ajena a esta situación. Pero, dada su condición de lugar y de escenarios de incertidumbres, cabe confiar en que las ciudades seguirán defendiendo un papel político acorde con su poder territorial y social.

Por lo que hace a la ciudadanía, interactúa con esa realidad, ajena, en cierta medida, al deambular de los asuntos institucionales. Y percibe la ciudad de una manera que, con toda seguridad, será diferente a la de su vecino; la ciudad percibida y esperada remite a cuestiones clásicas –cuál es mi posición ante el mercado de trabajo, cuál mi poder adquisitivo, cuál mi alfabetización tecnológica, etc.–. Y, cómo no, cuál ante los mecanismos de inclusión, si existen.

Por lo que hace a la política, desde la perspectiva de las relaciones intergubernamentales, los hechos son incuestionables. En España, el Pacto Local fue un magnífico eslogan que el paso del tiempo le ha

restado intensidad. En el rango que va desde el subeslógan –financiación y competencias– hasta la propuesta de nuevas bases del régimen local, la cuestión sigue siendo exactamente la misma que la que comenzó a perfilarse a finales de los años ochenta del siglo pasado: ¿cuál es, de verdad, y como parte del Estado, el papel de la Administración Local en el este país?

En el momento presente lo local en el Estado español responde a una fotografía estable presidida por los ayuntamientos, matizados en razón de que respondan a caracterizaciones territoriales –más o menos grandes, interiores o litorales, etc.– y sus formas asociativas –mancomunidades y consorcios–, y las diputaciones provinciales. Es verdad que mientras que los primeros han acompasado su evolución –en cuanto a contenidos y en cuanto a organización– al desarrollo de la sociedad española, las diputaciones, nacidas en el siglo XIX, están instaladas en un debate acerca de su naturaleza y necesidad. Pero, como corresponde a sociedades complejas, esta arquitectura institucional no puede entenderse al margen de la existencia y comportamiento de otros niveles gubernamentales: especialmente, en lo que hace al caso español, al margen de los gobiernos regionales. Hace escasamente treinta años, lo regional era un nivel inexistente en España en términos institucionales; en el momento presente, el espacio ocupado, medido por competencias asignadas y por gasto público realizado, lo convierten en el nivel gubernamental privilegiado, lo cual habla del grado de descentralización del Estado español e invita a considerar los pasos dados para llegar a la situación actual. Pero tal realidad requiere no perder de vista que los procesos normativos, para que sean sólidos, reclaman de cambios sociales que los demanden y los incorporen al vivir cotidiano. En este sentido, la sociedad española ha conocido procesos de localización territorial, de cambio demográfico y de cambio social que son los que, en definitiva, explican el porqué su modernidad reclama cambios institucionales sin los que el crecimiento y ritmo de desarrollo social no podrían ser entendidos. Desde esta pers-

pectiva hay varios fenómenos resaltables: por un lado, la articulación del territorio nacional en torno a las ciudades y los fenómenos que este proceso comporta -generación de aglomeraciones metropolitanas, desplazamiento de población rural hacia las ciudades y la reversión de este fenómeno a partir de un determinado momento, y la concentración litoral de estos procesos salvo en el caso de la ciudad de Madrid, lo cual supone el establecimiento de un espacio de aislamiento entre la densidad poblacional y el territorio no habitado-. Por otro lado, una desarticulación entre ciudades grandes -en los términos relativos que se puede plantear esta cuestión en España- y pequeñas, salvo en determinadas regiones, como es el caso de Andalucía, donde la articulación entre núcleos regionales -ciudades grandes-, núcleos subregionales -ciudades medias- y poblaciones pequeñas resulta paradigmático. Esta realidad, que subraya la capacidad de organización territorial en términos que generen externalidades positivas -una buena organización posibilita una mejor disposición de los equipamientos públicos, por ejemplo servicios de salud, al establecer buenos indicadores de accesibilidad y movilidad poblacional- no impide que se detecte un fenómeno reseñable: me refiero a la existencia del minifundismo municipal cuando del mapa territorial se trata. En el momento presente, la inmensa mayoría de los municipios españoles está por debajo de los cinco mil habitantes; sin embargo, ese agregado no da lugar más que al 15 por ciento del total poblacional. Es evidente que, tal como ocurre con los fenómenos de urbanización, la inmensa mayoría de la población se agrupa en torno a las grandes ciudades, a lo cual se suman los procesos de aglomeración metropolitana, generando diferentes coronas metropolitanas y submetropolitanas. Pero, siendo lo anterior un hecho en fase de reforzamiento, no impide que haya que reconocer que el mapa municipal sigue generando disfunciones por cuanto el tamaño poblacional en muchos municipios plantea cuestiones de eficiencia en lo que hace a la prestación de los servicios públicos. Efectivamente, territorios españoles como es el caso de la región de Castilla-León o de Galicia, con municipios con

tamaños poblacionales mayoritariamente minifundistas, invitan a reflexionar acerca de la pertinencia de mantener límites poblacionales en los que la unidad de consumo -la población residente- posiblemente no es capaz de generar los recursos necesarios para garantizar dicha prestación. Esta cuestión, la composición del mapa territorial, se convierte en un tema polémico, por cuanto no es una mera reflexión en torno a lo eficiente o no eficiente en razón del agregado poblacional, sino que comporta elementos identitarios que hacen que el tema adquiera una dimensión singular. Como señalaba al principio, los cambios en el mapa municipal han sido mínimos en España. Eso no impide que, aunque nunca se haya planteado en estos términos, cuando se habla de recursos de los gobiernos locales, este tema, forzosa-mente, tiene que ver con la garantía de los ingresos; desde esta posición, mapas municipales minifundistas plantean, por definición, problemas de generación de recursos suficientes para garantizar los ingresos municipales, especialmente cuando hablamos de territorios con poblaciones envejecidas o con poca capacidad de generación de recursos económicos. Pero esta cuestión no puede ser reducida a una perspectiva hacendística, por cuanto hay un trasfondo identitario que, si nos remitimos a los hechos, dificulta sobremanera cualquier pretensión de cambio del actual estado de la cuestión. Es evidente que podría iniciarse algún proceso de alteración del mapa municipal por la vía del fomento de las agregaciones, por ejemplo; incluso podría alegarse que tal expectativa cuenta con mecanismos a su favor. Lo cierto es que, remitiéndome a los hechos, no se detectan movimientos que induzcan a considerar que se avanza por un sendero que contemple, en términos de eficacia y eficiencia en la prestación de servicios públicos, tal cosa como posible.

Visto en la perspectiva de este ciclo de treinta años, el mapa municipal ha permanecido muy estable mientras el conjunto de normas que le eran de aplicación y, sobre todo, el papel social que ha jugado lo local en España, conocían un muy interesante

proceso de cambio. Así, tras las elecciones de 1979, quienes llegasen a los ayuntamientos iban a encontrarse con una ingente tarea que respondería a dos vectores fundamentales: por un lado, la adecuación de sus estructuras de gobierno a un contexto democrático y, sobre todo, de prestación de servicios para una sociedad democrática; y, por otro lado, el control de la organización de modo que su articulación respondiese a un poder que ya no era impuesto sino que procedía de la legitimidad electoral democrática y la convivencia entre el poder administrativo y el poder político. Estas tareas marcaron una importante primera etapa de los ayuntamientos democráticos, lo cual, en términos generales, tuvo mayor o menor importancia en función del grado de profesionalización con que ya contase la organización local y del tamaño poblacional. La adaptación de las administraciones locales en ciudades medias y grandes fue, en términos generales, más rápida que en el caso de las poblaciones pequeñas territorialmente hablando. Los ajustes entre inercias propias de organizaciones consolidadas, pero que se habían desenvuelto en un entorno político diferente, y personas que llegaban con una visión política democrática obligó a un período de encuentro y definición de papeles que tuvo que marchar en paralelo con las tareas de gobierno. La definición de éstas, a su vez, encadenó con la necesidad de un marco normativo estable para las actividades municipales que, en el caso de España, se materializarían en la década de los años ochenta a través de la Ley de Bases de Régimen Local y la Ley de Haciendas Locales. Esa década señala, por un lado, el gran salto municipal hacia bases de actuación pública cada vez más próximas a las necesidades ciudadanas y, paulatinamente, la evidencia de que lo "local" comporta una complejidad que afecta tanto a las estrategias como a la manera de materializarlas. Posiblemente a lo largo de esa década va adquiriendo forma la certidumbre actual de que lo municipal es el ámbito de territorialización de los hechos sociales y tal realidad obligaba a una continua puesta en cuestión del marco general que le afecta. Ciertamente es la Asamblea de la Federación Española de Municipios y Provincias, celebrada en

noviembre de 1993, la que, en cierto sentido, formaliza ese fenómeno al consagrar la expresión "Pacto Local" como el necesario acuerdo entre los diferentes niveles del Estado español que debería conducir a un nuevo marco en el que competencias y financiación de las mismas fueran los ejes de un nuevo diálogo intergubernamental. La evolución posterior de esta demanda refleja bien a las claras, si atendemos a los actores del mundo local, que no ha sido satisfecha, pero cabe reflexionar si, por diferentes razones, hemos llegado a un punto en el que se hace necesario un nuevo ciclo en esas relaciones intergubernamentales y en la propia definición del papel de los gobiernos locales.

3 ■ DEL DÉFICIT DE INFORMACIÓN MUNICIPAL A LA PERCEPCIÓN CIUDADANA ANTE LO LOCAL

El desarrollo social vivido por el país en los últimos treinta años ha contribuido a la existencia de mecanismos e instrumentos estadísticos de todo tipo; su incorporación a organismos internacionales y, sobre todo, su integración en la Unión Europea ha jugado, también, en este sentido. Hoy es una realidad la multiplicidad de datos estadísticos disponibles para una variedad de temas. Sin embargo, esos datos no implican información y, además, no comportan una relación automática con la toma de decisiones. Esta realidad se ha hecho especialmente manifiesta en el mundo municipal, sobre todo si tenemos en cuenta las características poblacionales que le acompañan. En efecto, un mínimo porcentaje, algo más del uno por ciento, de los municipios españoles concentran más del cincuenta por ciento de la población. Como señalaba anteriormente, la inmensa mayoría de los algo más de ocho mil ciento diez municipios se encuentran por debajo de los cinco mil habitantes de población. Y en algunas comunidades autónomas el perfil predominante es el de municipios con menos de mil habitantes. Este hecho suele tener su relación con capacidades organizativas limitadas, por cuanto la

mayor parte de los recursos humanos está destinada a la prestación directa de servicios. Esto implica que los puestos de trabajo más directamente relacionados con el análisis y procesamiento de información suelen ser minoritarios, situación que, por el contrario, no se da en ayuntamientos de poblaciones medianas o, especialmente, grandes. De hecho es perceptible cómo, en según el tamaño poblacional, no resulta extraño encontrar que el número de responsables políticos surgidos de las elecciones se aproxima en número al de efectivos humanos dedicados a la misión municipal. A resultas de esto nos encontramos con que la producción de información no está instalada como una práctica habitual en el mundo local; lo cual, como ahora señalaré tiene su trascendencia. A ello se une, por el contrario, que es en las administraciones regional y nacional donde sí se produce el hecho contrario. Es natural encontrar aparatos administrativos estadísticos con una buena producción de datos respecto a cuestiones que tienen que ver con demografía, territorio, economía, educación,... Pero la importancia de este tema no reside tanto en la existencia o no de datos, sino, por un lado, en la capacidad de procesamiento de esos datos para convertirlos en información útil para la toma de decisiones y, en segundo lugar, en la disponibilidad de dichos datos. Así, es usual que los institutos estadísticos de las administraciones regional y nacional produzcan una buena oferta estadística, pero con el inconveniente de que no llega al mundo local de forma que pueda incorporarse a la toma de decisiones de los responsables municipales. Esta situación debería abrir un escenario de cooperación intergubernamental de evidente trascendencia: no se trata sólo de conocer en qué medida se gestionan los asuntos públicos en el ámbito local –baste señalar, como ejemplo, que la información de carácter presupuestario, tanto económica como funcional, está recogida estadísticamente, pero no suficientemente analizada a fin de establecer patrones de comportamiento en el gobierno público–, sino, sobre todo, de surtir de información a quienes tienen la responsabilidad de acompañar sus decisiones al estado cambiante de la realidad. Así, los flujos pendulares en

las periferias metropolitanas, los asentamientos ligados a los flujos migratorios, la problemática ligada a la infravivienda, la evolución demográfica en lo que hace a la ciudadanía dependiente, etc. van configurando una agenda de temas en la que los decisores públicos locales deben operar, las más de las veces, por procedimientos informales con los riesgos de error e incertidumbre que tal hecho provoca. Si a esto unimos la evidencia de que el propio nivel de capacitación personal y profesional de los responsables públicos ha ido elevándose, a la par que el propio desarrollo social, es entendible que este tema se esté convirtiendo en una demanda que refleja bien a las claras la situación de necesidad en que operan. Es cierto que la existencia de esta especie de “galaxia” municipal no favorece ni la producción de datos ni su procesamiento si atendemos, como he señalado, a sus capacidades. Pero es un espacio de negociación intergubernamental que debe servir a todos: al nivel municipal para suministrarle información para la toma de decisiones en lo que hace a las políticas públicas que son de su competencia; para el resto de los niveles gubernamentales a fin de planificar aquellas políticas públicas que por competencia y escala territorial requieren un acopio de información que permita perfeccionar la propuesta pública con las necesidades territoriales. Desde el lado de lo municipal la ansiedad que genera la urgencia de los temas –muy vinculados a la debilidad que comporta la proximidad y un entendimiento de la subsidiaridad más como proximidad que como capacidad eficiente en la prestación del servicio público– hace que el déficit de información se convierta en una perversión por cuanto no facilita la tarea de planificar y, consiguientemente, situar lo importante en el objetivo de atención que merece. Esto, a su vez, encadena con un proceso de más calado, por cuanto sesga la acción de gobierno hacia lo inmediato y lo tangible, sentando bases de concepción del ayuntamiento más que como espacio para el gobierno como organización de servicios.

Si aceptamos lo planteado en los párrafos anteriores, no extrañará la afirmación de que la opinión de la

ciudadanía respecto a lo local no está suficientemente estudiada. Es cierto que periódicamente los institutos demoscópicos preguntan acerca de la valoración de la institución municipal, más en relación con los otros niveles gubernamentales que de manera específica¹, de lo que apenas se puede deducir mucha información, salvo, eso sí, que su valoración es positiva y, como es de esperar, se subraya la proximidad como elemento reseñable. Pero sabemos que eso no es suficiente para definir una percepción global y matizada o una visión singular respecto al resto de los niveles. Para avanzar por esta línea deberíamos ir a estudios demoscópicos directamente relacionados con la actividad gubernamental propia de quien lo encarga, por lo que difícilmente salen a la luz pública. Si a ello le unimos un tono general de desafección de la política, nos encontramos con que es éste –el de la percepción y la valoración de lo municipal por parte de la ciudadanía– uno de los ámbitos del trabajo investigador más necesarios en el momento presente.

Abordemos, en consecuencia, esta cuestión de manera lateral. En su momento, el Centro de Estudios Andaluces² publicó una sobremuestra de un estudio del Centro de Investigaciones Sociológicas que llevaba por título “*Ciudadanía y participación*” y que perseguía reflejar los resultados de tal tema en la Comunidad Autónoma andaluza. Los datos de dicho estudio eran elocuentes: la ciudadanía mostraba un alejamiento de la actividad política filtrada ésta por la actividad de los partidos políticos, pero que no se corroboraba cuando se hablaba de actividad institucional. La ciudadanía, así, parecía mostrar un comportamiento democrático, pero alejada de la actividad partidaria. Si este es el tono general, y parece serlo si lo contemplamos a través de los periódicos estudios demoscópicos tanto de los medios de

comunicación como de centros especializados³, se corre el riesgo de una percepción negativa sobre la actividad de miles de responsables políticos –alcaldes y concejales– que están comprometidos con el mejor bienestar de sus conciudadanos en unas condiciones de difícil compensación. Pero, si aceptamos que las respuestas y comportamientos ciudadanos también se pueden ver acompañados de un cierto cinismo, es posible que tengamos que concluir aceptando una de las primeras afirmaciones en este apartado: estamos faltos de datos y de información. Eso no impide, por tanto, que se acepte como ciertas las evidencias en las que todos los estudios parecen coincidir: la desafección de la política no impide que la ciudadanía esté comprometida con el modelo político e institucional democrático, por ejemplo; que el contexto público actual enfatiza el papel del responsable público local, aunque sea a costa de soportar una mayor presión social, por ejemplo; o que el ayuntamiento se ve como el espacio inmediato de resolución de problemas, aunque no tenga competencia para ello, precisamente por su vinculación con la prestación de servicios, generando un comportamiento de cuasi Estado, por ejemplo. Pero estas presunciones van en paralelo a circunstancias sociales que matizan el papel del responsable público: me refiero a las periódicas polémicas en torno a temas como corrupción urbanística o retribución salarial. Uno de los riesgos que comportan estas cuestiones es que se sitúan en el centro de la información mediática, pero, pronto, dejan de ocupar ese espacio; el inconveniente es obvio: se genera un estado de opinión que, falto de reflexión fundamentada, da lugar a una especie de propaganda en contra, alejando “lo público” de la esfera de las actividades recomendables y convirtiéndolo en algo, cuando menos, sospechoso.

¹ Véase al respecto, por ejemplo, los diferentes *BARÓMETROS DE OPINIÓN* del Centro de Investigaciones Sociológicas en el caso de España (www.cis.es).

² Ver www.centrodeestudiosandaluces.es.

³ Véase, al respecto, “*La desafección política de los españoles y sus efectos en la participación*”, Mariano Torcal Lorient en *TEMAS PARA EL DEBATE*, ISSN 1134-6574, número 152, 2007 (Ejemplar dedicado a: Participación política y democracia). Págs. 47-49.

4 ■ LO MEDIOAMBIENTAL EN LA AGENDA DEL GOBIERNO LOCAL

En todo este proceso histórico, puede decirse que hay una serie de conceptos que o están cambiando o en están en permanente estado de cambio, dando lugar a que, en términos generales, la teoría del gobierno local esté en fase de retroalimentación. Así “gobierno”, “estrategia de las ciudades”, “relaciones intergubernamentales”,...han ido conociendo un enriquecimiento de contenidos; y, en ese mismo sentido, lo medioambiental se ha insertado como un tema más, estructurante, de la agenda de trabajo del buen gobierno local. Se parte del principio de que la ciudad es un ecosistema, especial si se quiere, pero ecosistema al fin y al cabo; y que como todo ecosistema, contiene una comunidad de organismos vivos, donde predomina la persona, un medio físico que se va a transformar, fruto de la actividad interna, y un funcionamiento basado en intercambios de materia, energía e información. Las ciudades son consumidoras de altas cantidades de energía y ésta desempeña un papel importante en el funcionamiento de los sistemas urbanos. Cuanto mayor es el consumo de energía, mayor será la necesidad de de recursos naturales para sustentar la producción de energía y por lo tanto mayor será la cantidad de residuos acumulados. Como ha recordado Naciones Unidas⁴, por primera vez en la historia de la humanidad hay más gente viviendo en las ciudades que en el campo. La ciudad ha sido un invento humano muy eficiente para mejorar la calidad de vida de la población, particularmente de los más desfavorecidos. La concentración de personas en el territorio hace que aumente la eficiencia para dar cobertura a las necesidades básicas: es más eficiente mejorar la salud dotando de agua potable o proporcionando sistemas de alcantarillado en las concentraciones urbanas que en el campo. El problema es que al mismo tiempo de haber cruzado este umbral hacia un

mundo mayoritariamente urbano, podemos también estar cruzando el umbral hacia una mayor cantidad de perjuicios que de beneficios para los habitantes de las ciudades.

En este escenario, la Cumbre de Río o Cumbre de la Tierra (1992) se convirtió en el punto de referencia en esta incorporación al discurso del buen gobierno local, ya que daría lugar a un programa de actuación, denominado Agenda 21, que se constituye como un documento de acción, consensado y aprobado por todos los países asistentes a dicha cumbre. Dicho programa analiza y propone políticas en multitud de áreas que afectan al desarrollo económico y al medio ambiente. Estas medidas van desde la lucha contra la pobreza y la necesaria evolución de los hábitos de consumo hasta la necesidad de potenciar la participación ciudadana y el fortalecimiento de las organizaciones no gubernamentales. Este hito vino a subrayar un trabajo realizado previamente, como es el caso del Libro Verde sobre el Medio Ambiente, aprobado en 1990 por la Unión Europea, que establecía una serie de prioridades que se han ido enmarcando como pautas de acción de las principales ciudades europeas. La gestión sostenible de los recursos naturales –el suelo, el agua, los espacios protegidos, la lucha integrada contra la contaminación y la disminución del volumen de los residuos, así como la reducción del consumo de energías no renovables– han constituido los pilares básicos de las directivas europeas en los últimos años. Y que se recogieron en nuevos acuerdos internacionales, como fue el caso de la Declaración de la II Conferencia Habitat II, organizada por Naciones Unidas en Estambul en junio de 1996. Visto en perspectiva, la influencia de la legislación ambiental comunitaria ha sido determinante en el desarrollo de las políticas ambientales en nuestro país, que ha visto cómo nuestra normativa interna se veía influenciada por la normativa comunitaria especialmente en los últimos dos decenios.

⁴ *Estado de la población mundial 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano.* Fondo de Población de las Naciones Unidas. Nueva York, 2007.

¿En qué situación nos encontramos en Andalucía?: Durante los últimos treinta años se ha producido un importante cambio cualitativo en las políticas de medio ambiente de ayuntamientos, pasándose de las antiguas y convencionales políticas de recogida de residuos sólidos urbanos, parques y jardines, a una políticas integradas de planes estratégicos ambientales, planes de control y prevención de la contaminación, políticas de recogida selectiva de residuos, etc. Igualmente, se ha venido configurando una importante compilación normativa medio ambiental donde las entidades locales han adquirido un especial protagonismo y en la que el derecho ambiental europeo ha plasmado los avances tecnológicos y sociales en las políticas de protección del medio ambiente. Un perfil muy esquemático de la sostenibilidad medioambiental en los municipios andaluces nos hablaría de que:

No todos los ayuntamientos tienen aprobadas las ordenanzas municipales reguladoras de residuos urbanos.

Mayoritariamente se dispone de sistemas de recogida selectiva en origen para el vidrio, papel cartón y envases ligeros.

En cuanto al ciclo del agua, de los diversos elementos a considerar, llama la atención la dependencia de la estacionalidad turística que los caracteriza.

En el mismo sentido, el porcentaje de población conectada a la red de alcantarillado y de ésta con el sistema de colectores es alto. Igualmente el valor medio de la población conectada a depuradoras que aplican el tratamiento secundario a sus aguas residuales es también muy alto, especialmente en los municipios con mayor población

No es frecuente, todavía, encontrarse con edificios públicos con certificado de eficiencia energética

Sí es frecuente que los ayuntamientos dispongan de consejos locales de medio ambiente o de parti-

cipación ciudadana en materia medioambiental así como de la aprobación de Agendas 21.

¿Cuál es el estado de la cuestión desde la perspectiva del día a día? La sostenibilidad local requiere de un proceso planificado de actuación que debe implicar a toda la actuación municipal en la toma de decisiones y que requiere una retroalimentación y evaluación constantes. La concertación de actuaciones desde el ámbito municipal es un criterio importante a la hora de establecer un programa para el desarrollo sostenible. Cada municipio ha de tener autonomía para autoorganizarse y para establecer proyectos de actuación y modelos de gestión, pero estas competencias deben ser compatibles con la necesaria coordinación con otras estructuras territoriales fruto de las externalidades que cada ciudad genera en su actividad diaria. La implantación de iniciativas de sostenibilidad medioambiental requiere sistemas innovadores de gestión municipal que favorezcan la información y la participación ciudadana, que integren la variable ambiental en el proceso de toma de decisiones sobre la base de elementos objetivos que permitan evaluar su eficacia en la consecución de objetivos. Es necesario establecer políticas eficaces de ordenación del territorio que impliquen una evaluación estratégica de todos los planes urbanísticos bajo los criterios de sostenibilidad. El compromiso con el desarrollo sostenible implica aumentar la prioridad concedida a las consideraciones ambientales en la formulación del planeamiento urbanístico y en la toma de decisiones de planificación. De ahí que aparezcan temas sobre los que las iniciativas a adoptar adquieren especial importancia: es el caso de la ligazón entre sostenibilidad y política fiscal, a fin de que, por ejemplo, se contemplen actividades como el uso de la energía, el agotamiento de los recursos y la generación de residuos; o, también, el caso de la participación ciudadana, en tanto que la protección del medio ambiente aparece como una de las principales causas de preocupación junto a otras más conocidas, lo cual plantea mejorar el compromiso ciudadano en la toma de decisiones favoreciendo el acceso de los mismos a la información en materia de

medio ambiente; o, igualmente, el caso de la creación de empleo a través de medidas ambientales, fomentando el respeto al medio ambiente por parte de las empresas privadas e incentivando la implantación de sistemas de gestión ambiental en las empresas privadas y en las propias administraciones locales y empresas públicas vinculadas a ellas; o, finalmente, el caso de las consecuencias ambientales, sociales y económicas de las decisiones que se adopten en materia de suministros, contratos públicos y apoyo a empresas y la consiguiente potenciación de los criterios sociales y ambientales en la política de planificación de inversiones públicas.

¿Hacia dónde vamos? El concepto sostenibilidad reclama una visión integrada del desarrollo en contraste con la tradicional sectorialización de las políticas ambientales. El desarrollo sostenible no es un concepto exclusivamente ecológico, sino una pieza más del triángulo –ecología, economía y sociedad– cuyo equilibrio da como resultado la solidaridad. En los próximos años será necesario que las entidades locales sigan trabajando para compatibilizar la ecologización del desarrollo económico con los aspectos sociales de la sostenibilidad, teniendo

en cuenta los mercados locales de trabajo en consonancia con los programas marco sobre medio ambiente de la Unión Europea. Así que, de cara al futuro, una vez que hemos asumido lo medioambiental como tema de la agenda de gobierno, toca fomentar el desarrollo de experiencias innovadoras en política ambiental que contribuyan a incrementar la calidad de vida y la eficacia de los gobiernos locales y seguir construyendo redes de ciudades que faciliten el intercambio de buenas prácticas. Los viejos impactos locales se han desbordado y se interrelacionan ya con una serie de problemas ambientales de carácter global –cambio climático, deforestación, ...– que remiten a patrones de comportamiento con creciente consumo de recursos naturales y generación de desechos y que, a su vez, nos hablan de una organización de lo social en el ámbito mundial con una desigual distribución de la riqueza⁵.

Es evidente que no toca ni el catastrofismo ni la falta de realidad a la hora de hablar de la relación medio ambiente-gobierno local: del mismo modo que vivimos la contradicción entre una preocupación general de la ciudadanía por lo medioambiental que no suele tener traslado en su percepción de su

⁵ No me resisto a recoger algunas entradas del índice del referido documento del Fondo Población de las Naciones Unidas por lo revelador que es:

Uso social y sostenible del espacio:

- Crecimiento urbano y uso sostenible del espacio
- Densidad, dispersión urbana y uso del suelo
- El discreto encanto de las urbanizaciones
- Dispersión y periurbanización
- Dispersar o no dispersar
- Políticas realistas para la expansión urbana

Urbanización y sostenibilidad en el siglo XXI

- Las ciudades, ¿carga o beneficio?
- Cambios en la cubierta del suelo
- Las ciudades y el cambio climático
- Pobreza y vulnerabilidad a los desastres naturales
- Elevación del nivel del mar: la cuestión no es si ocurrirá o no sino ¿cuándo y en qué medida?
- Adaptación al cambio climático
- Acciones locales y consecuencias mundiales: cambios mundiales y efectos locales

Un futuro urbano sostenible: políticas, información y gobernabilidad

- ¿Qué podemos hacer?
- Una visión de futuro para las ciudades
- Beneficios recíprocos: desarrollo social y crecimiento urbano
- Mejor información para la adopción de decisiones
- Preparativos para la transición urbana: una última palabra

entorno local inmediato, de cara a la gestión de las políticas medioambientales, las entidades locales deberán incrementar su protagonismo en las políticas regionales, estatales y europeas, fomentando la integración de las políticas y la sinergia entre los distintos niveles de gobierno, y dentro de las entidades locales entre las distintas áreas de actuación de las mismas. Porque una de las principales preocupaciones de los próximos años será la de mejorar la sostenibilidad manteniendo el bienestar y los modos de vida urbanos. Esto reclama enfoques integrales, lo cual habla tanto de la responsabilidad del gobierno local como de las de los restantes actores sociales e institucionales que, directa o indirectamente, tienen que ver con la vida de la ciudad. Y, por supuesto, el compromiso de la ciudadanía. De ahí que la información⁶ que damos y que procesamos se convierta hoy por hoy en el principal medidor de la responsabilidad de los gobiernos locales y en su principal desafío en el escenario de retroalimentación de la teoría del gobierno local.

5 ■ CONCLUSIÓN

Creo que el ciclo histórico en el que los ayuntamientos andaban buscando su lugar en la arquitectura institucional terminó: el desarrollo democrático de España no puede entenderse sin el papel jugado por los gobiernos locales, tanto por haberse convertido en el mejor laboratorio de pruebas de experiencias novedosas –desde las más genéricas de organización de la convivencia hasta las más inmediatas de incorporación de nuevos ciudadanos procedentes de otras sociedades y culturas– como por su contribución al crecimiento económico –tanto en términos de producti-

vidad como de inversiones en infraestructuras– y a la articulación de una sociedad que tenía, en su momento, el reto de superar un período autoritario y ahora el desafío que supone la ampliación europea. De este modo, el sector público local, a pesar de estar urgido por la presión del día a día, no debe, ni puede, renunciar a liderar un proceso continuo de reflexión y propuesta acerca de cuál debe ser la agenda de gobierno que le caracterice. El futuro de las ciudades en el momento actual requiere de un presente en el que, en permanente movimiento, sus responsables públicos deben ser capaces de combinar lo urgente con lo importante, y esto remite a nuevos procesos territoriales –aceptar que la ciudad histórica no coincide con la actual, la metropolitana, en muchos casos; o que la pequeña municipalidad no debe dejar de ser un territorio de tranquilidad sin que eso suponga penalizar su accesibilidad a la oferta urbana–, a nuevos procesos sociales –aceptar que los cambios demográficos encadenan nuevos comportamientos sociales y éstos reclaman más servicios a las personas (sean mayores, sean jóvenes, sean mujeres, sean inmigrantes, sean dependientes, sean marginales, ...)– y a nuevos procesos económicos –aceptar que la innovación y el conocimiento tienen en su territorio su localización, obligando a una relación estrecha con la Universidad, con los centros de excelencia y, sobre todo, con la cualificación de sus recursos humanos–. En este contexto, lo medioambiental se nos aparece como un tema más de la agenda de gobierno, tanto por la evidencia de los desafíos a abordar como por la propia percepción ciudadana. Integrarlo todo en un discurso de bienestar público se convierte en una tarea necesaria; pero, si hemos llegado a este punto, es porque se han ido sentando las bases para que podamos hablar de ello. Se trata, en consecuencia, de seguir por la misma senda ■

⁶ Indicadores tales como la existencia de parques periurbanos, la realización de tareas de recuperación ambiental, la superficie de zonas verdes con relación a la población o al término municipal, el número de árboles por población, la superficie de zonas verdes regadas con agua potable en relación al total de superficie de zonas verdes, el número de banderas azules en relación al total de playas del término municipal, para los municipios costeros, los indicadores de movilidad y transporte (existencia de carriles para bicicletas, su longitud media, el número de vehículos por población o por extensión de su término municipal, así como por el número de usuarios diarios del transporte público), ...

