

Cinc anys de processos d'agendes 21 locals a les comarques de Girona: reptes assolits i dificultats per superar

Josep Centelles, Rufi Cerdan,
Ramon Fortià, Josep M.
Mallarach i Lluís Planes

L'estructura de procés i l'organigrama dissenyat per la Diputació de Girona en els treballs d'elaboració dels respectius plans d'acció local per a la sostenibilitat preveuen la figura del director facultatiu, persona que assumeix tasques de coordinació i d'assessorament tècnic, així com de fil d'enllaç entre els diferents ajuntaments participants i la mateixa Diputació. Aquest repartiment de papers ens ha permès, als que signem aquestes ratlles, convertir-nos en testimonis d'excepció dels pro-

cessos d'Agenda 21 local als pobles i ciutats gironins. La recollida de dades i la confecció de l'auditoria, l'elaboració del document de diagnòstic, la constitució dels fòrums i les sessions de debat o la redacció del Pla d'acció, entre d'altres, són algunes de les fases o etapes del procés de les quals hem seguit el dia a dia.

Al llarg de tots aquests anys i en les diferents situacions que ens hem trobat, hem experimentant força sentiments i sensacions diferents, en ocasions de satisfacció –en veure actituds i resultats que ens podien projectar cap a un millor escenari– i en d'altres de neguit –per allò que podia haver estat i finalment es quedava a mig camí–. Amb aquest mateix ull crític i revisor que tothora ha caracteritzat la nostra actuació, analitzem tot seguit els reptes assolits i les dificultats amb què han tocat al llarg d'aquests primers anys d'experimentació aquesta mena de processos als municipis gironins.

Per estar-ne satisfets

La generació de consciència ciutadana

L'articulació de processos d'Agenda 21 en la major part dels municipis gironins que han iniciat aquesta experiència ha servit per convocar la ciutadania i generar consciència ciutadana. A vegades pensem que més d'un ha quedat desconcertat davant la persistència amb què se'l requeria a dir-hi la seva. L'exercici de democràcia ha estat en molts casos fins i tot emotiu. Allò que creuen els vilatans i vilatanes és tingut en compte i anotat en un programa d'acció de govern. El procés educatiu, també especialment necessari en les mateixes autoritats i gestors municipals –càrrecs electes i responsables tècnics–, ha esdevingut tan engrescador com innovador.

La incorporació del factor ambiental als instruments de planificació

Voler desenvolupar estratègies de sostenibilitat no és garantia d'èxit ni tan sols en el supòsit que es disposi d'instruments potents, que no és el cas. El medi ambient tot just comença a sortir de la marginalitat social i política, però no troba fàcilment els encaixos amb les grans polítiques convencionals.

Hem dit encaixos, perquè el factor ambiental no ve a substituir res, sinó encara a complicar les coses. Cap de les preocupacions convencionals no és gratuïta, però sí que requereixen reorientacions en profunditat que ens han de fer pensar més abans de prendre decisions, i també ens obliguen a prendre decisions diferents –les específicament ambientals–, que al seu torn s'han d'adoptar considerant els altres factors: el social i l'econòmic. Pensem més amb la convicció que coneixem molts problemes, però no necessàriament les solucions ni les interaccions.

En aquest context no és estrany que –més enllà de la coincidència en el fet d'haver de pensar més– moltes vegades les solucions tirin pel dret: fins que no es veu l'eficàcia d'una solució, s'han de fer molts experiments i cal molta humilitat per ava-



RAMON FORTIÀ PAISATGES

La gestió i el tractament dels residus és un dels aspectes on es fa necessària la coordinació administrativa, tant entre ens locals d'un mateix territori com de les institucions amb competències de rang superior.

luar-ne els resultats. En l'àmbit municipal, hi ha una llarga tradició de planificació més o menys amb èxit. El planejament urbanístic o la planificació estratègica presenten nombrosos exemples ben codificats. Llavors, per què un nou instrument? Per què les agendes 21 locals?

Ja se sap que el nom no fa la cosa. Però a vegades la suggereix. A Rio es va considerar que la nova sensibilitat proclamada sota el signe de la sostenibilitat havia de dotar-se d'instruments específics. I les agendes 21 van voler créixer sense la mediatització de la planificació convencional, d'altra banda només vigent en algunes de les regions del planeta.

La paradoxa ha estat que les agendes 21 han trobat la màxima comprensió allà on hi havia tradició en l'ús d'instruments convencionals de planificació. Aquest és el cas de Catalunya, i molt concretament de les comarques gironines. La reflexió ha estat fecunda perquè s'ha plantejat en els termes integradors que exigeix la consideració de la complexitat del vell i el nou. Els nous instruments probablement seran complexos en el planejament, i híbrids en la metodologia.

Vist el resultat, vistes les dificultats, hem après que un desig no equival a una estratègia. Però també sabem que no hi ha estratègia de futur sense un desig clar i compartit. I en aquesta trinxera hi és tothom que comprèn que el medi ambient ja no es pot oblidar ni un dia més a l'hora de prendre decisions de futur.

El rigor i la solidesa del procés

El programa de suport a la redacció de PALS de la Diputació de Girona, a diferència d'altres protocols actualment existents, es manté fidel als enuncis de l'ideari sostenibilista proclamat tant a Rio com a Aalborg. I això vol dir la consideració dels factors ambientals, socials i econòmics en l'elaboració de les estratègies que han de suportar els plans d'acció. En aquest sentit, i a banda de certificar una alta qualitat tècnica tant de les diagnosi com de les propostes d'actuació, podem dir que la feina feta ha estat del tot satisfactòria.

Un aspecte també fonamental que ens ha donat confiança en cadascun dels passos que fèiem ha estat l'existència de la figura del director facultatiu. Aquest personatge, de vàlua i prestigi tothora reconeguts, ha efectuat la necessària tasca d'homologar un procés a hores d'ara amb poques regles i pautes de validació. Sense un ànim excessiu d'homogeneïtzar procediments –tal vegada aquest hauria estat un greu error–, el director facultatiu ha estat imprescindible per garantir el rigor que escau en un camp d'actuació que moltes vegades tendeix al cofoisme i l'autocomplaença, o a mirar cap a l'altre costat.

A hores d'ara podem dir que els PALS aprovats a les nostres comarques superen amb escreix els mínims que ens han de garantir la seva validesa com a instruments –i només això– que ens ajudin a encarar un futur més durable per als nostres pobles i ciutats.

RAMON FORTIÀ/PAISATGES

El càlcul periòdic i regular dels indicadors és fonamental per avaluar l'efectivitat del Pla d'acció i poder retroalimentar -i redefinir si cal- les seves estratègies.



Allò que hem de millorar

La prioritització d'allò concret i la dilució de les estratègies

Si bé l'ideari de la Declaració de Rio parla de la necessitat que les autoritats locals formulin vertaderes estratègies de sostenibilitat, de fet hem observat el predomini -potser per raó de l'esperit pràctic dels nostres ajuntaments- del Pla d'acció concretat en una ampla multiplicitat de projectes, els quals xoquen massa sovint amb serioses dificultats de prioritització que inexorablement porten cap a una substancial dilució de les estratègies. Dit d'una altra manera, les dificultats de prioritització emergeixen, i al mateix temps són el clar símptoma de la manca de línies estratègiques sòlides i madures que aglutinin els projectes.

En aquest sentit hem d'apuntar la necessitat de posar molt més èmfasi en els valors estratègics dels treballs a l'entorn de les agendes 21 locals. Certament, resulta més senzill elaborar llistes de projectes i programes de caire sostenible que formular propostes de canvi mental, estructural i organitzatiu que portin en el seu si el germen de la sostenibilitat. Aquest és, al nostre entendre, el repte per al futur.

La necessària coordinació de les diferents administracions

Els PALS es generen i s'apliquen en un ambient hostil a la sostenibilitat, on predominen tendències cada vegada més insostenibles; un ambient configurat per un conjunt complexíssim de polítiques que operen des del nivell internacional fins al local, caracteritzades per una coordinació feble -tant vertical (entre nivells administratius) com horitzontal (entre els sectors d'una mateixa administració)-, per una ràpida variabilitat i per interaccions difícils de pronosticar, que generen un nombre creixent d'efectes inesperats de totes menes -positius, neutres i negatius- els quals

donen lloc, al seu torn, a nous problemes i reptes. Els plans d'acció elaborats pels ens locals han de trobar el seu encaix en les polítiques i voluntats d'altres administracions de major rang. Contràriament, el desànim i la frustració poden anorrear totes les expectatives dipositades en aquesta mena de processos.

Un altre aspecte a considerar és la coordinació entre ens locals que se situen en un mateix context biogeogràfic i tenen metabolismes compartits. Tothom concorda que els límits geogràfics dels nostres ajuntaments estan àmpliament sobrepassats pel fenomen urbà i que això comporta greus disfuncions d'ordre administratiu i fiscal. Encara és més palès que la problemàtica mediambiental té molt poc a veure amb els límits municipals. Malgrat tot, la lògica de fer un pla d'acció local respon al fet que l'Ajuntament, a part de ser la representació genuïna de la municipalitat, té una capacitat d'acció rellevant, tant pressupostària com d'autonomia política i operativitat.

Sens dubte l'espai ideal per fer una agenda 21 local seria en força casos una «comarca natural», sempre que coincidís amb un espai administratiu amb capacitat d'acció i de lideratge. Com que això és ben difícil de trobar, ens conformem amb solucions subòptimes, marcades per la divisió administrativa.

Ara bé, hi ha casos palesament greus i no funcionals, com les conurbacions -continus urbans que superen els límits municipals-, fins i tot, alguns termes municipals molt petits i que depenen d'altres amb potencialitats socioeconòmiques molt superiors. La planificació racional del territori i els seus recursos, per exemple, és una qüestió llargament reivindicada pels col·lectius més sensibilitzats per la protecció del medi a les nostres comarques, i que difícilment es pot abordar des de l'òptica estricta dels municipis com a unitats individuals i independents. A casa nostra això té una especial significació si considerem el territori com un valor essencial per a la primera indústria -el turisme- i principal motor econòmic. Tot

Els plans de regulació d'usos del sòl no urbanitzable són una eina molt efectiva que tenen els municipis per preservar el seu sòl més vulnerable.



RAMON FORTIÀ PASATGES

això no es pot dur a terme sense teixir les complicitats necessàries perquè els actors econòmics, polítics i socials implicats acceptin les càrregues que comporten els beneficis a llarg termini.

En aquest sentit, les administracions de segon grau –consells comarcals i diputacions– hi són en bona part per resoldre aquests problemes. Semblaria oportú, doncs, que en la convocatòria d'ajuts per a l'elaboració d'estratègies hi hagués un estímul al treball conjunt entre diversos municipis.

L'avaluació i l'ús públic dels indicadors

L'avaluació és, segurament, el component més delicat i difícil d'introduir en els PALS. Per això, l'avaluació d'aquests plans és un dels reptes que a les agendes 21 locals els costarà més afrontar i superar. Tanmateix, en un entorn sotmès a canvis accelerats, els PALS no poden mantenir-se inalterables durant deu o quinze anys. Han de ser flexibles i capaços d'adaptar-se sobre la marxa, a partir de la seva pròpia experiència o de la d'altri. La seva avaluació periòdica és indispensable, doncs, per adequar-los i donar resposta a les noves condicions.

L'avaluació òptima dels PALS hauria de combinar el seguiment, l'avaluació i la informació pública dels resultats de l'estratègia. Es basaria en indicadors clau, es duria a terme anualment, inclouria una participació adequada dels agents implicats, difondria els resultats a totes les parts interessades i realimentaria, d'aquesta manera, els PALS per ajudar-los a adaptar les seves accions i instruments a les noves circumstàncies. Ara per ara l'aplicació periòdica i continuada d'indicadors als municipis gironins presenta dubtes més que raonables.

Els indicadors són les unitats clau d'informació que es mesuren i difonen en les avaluacions. Han de tenir, doncs, un gran poder explicatiu i comunicatiu. A Catalunya, la situació

dels indicadors de les agendes 21 locals és inusitadament complexa. Cadascuna de les institucions que ha promogut agendes 21 locals ha elaborat una bateria d'indicadors pròpia, la qual cosa fa les comparances difícils en el millor dels casos, impossibles en la majoria. Caldrà, doncs, fer un esforç per harmonitzar metodologies i indicadors cosa que no vol dir estandarditzar-los.

La integració efectiva dels resultats de les avaluacions en els PALS és el darrer pas clau. Si no s'aconsegueix, l'esforç i els recursos esmerçats en l'avaluació hauran estat balders. El primer requisit d'un bon sistema de realimentació és donar a conèixer la informació adequada als principals agents implicats en el PALS i a la ciutadania en general, per tal que coneguin els progressos assolits i els problemes sorgits, i puguin adoptar decisions més responsables i fonamentades. L'estil i els canals de difusió són igualment importants. S'han d'adequar als destinataris i han de ser tan clars i simples com sigui possible per tal d'assolir credibilitat i garantir accessibilitat. Són igualment essencials la coherència i la regularitat de les avaluacions.

El procés d'avaluació fa que els actors implicats en el desenvolupament dels PALS –començant pels mateixos ajuntaments– s'agafin el temps necessari per reflexionar sobre el que fan –o deixen de fer– i sobre l'efectivitat del que assoleixen –o no poden assolir–. En una avaluació ben portada, els seus protagonistes se senten prou segurs per ser autocrítics i per qüestionar els processos, per considerar i valorar de manera oberta tant els encerts com els errors. Per això, al llarg del temps, la pràctica honesta, periòdica i seriosa de l'avaluació té l'efecte saludable de promoure una cultura de reflexió i aprenentatge, tant institucional com sectorial o personal.

Josep Centelles i els altres autors d'aquest article són directors de plans d'acció local per a la sostenibilitat a les comarques de Girona.