



Congreso Nacional del Medio Ambiente
Cumbre del Desarrollo Sostenible

COMUNICACIÓN TÉCNICA

Agenda 21 de Vitoria-Gasteiz, trayectoria y nuevas perspectivas

Autor: Blanca Marañón

Institución: Centro de Estudios Ambientales. Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz
E-mail: bmaranon@vitoria-gasteiz.org



RESUMEN:

En 2008 se han cumplido 10 años del inicio de la puesta en marcha de la Agenda 21 de Vitoria-Gasteiz. Agotado el periodo de vigencia del Plan de Acción de la Agenda 21 de Vitoria-Gasteiz (Plan de Acción Ambiental 2002-2007) y a punto de iniciarse la redacción del siguiente, se ha realizado un análisis en profundidad del “estado de la cuestión” a través de dos procesos de revisión confluyentes. Por un lado, se ha efectuado un análisis retrospectivo del anterior plan, referido fundamentalmente a la forma en que fue elaborado y aplicado y, por otro, se ha realizado un exhaustivo informe-diagnóstico sobre el estado ambiental y de sostenibilidad (Informe GEO Vitoria-Gasteiz), que pone sobre la mesa los principales problemas ambientales y sociales del municipio, más allá del panorama ofrecido por el sistema de indicadores que anualmente se revisa. Los resultados de ambos estudios convergen y ofrecen información relevante de cara a la redacción del nuevo Plan de Acción, aportando nuevos criterios tanto desde el punto de vista procedimental como en cuestión de contenidos. El Informe-diagnóstico ambiental y de sostenibilidad de Vitoria-Gasteiz se ha elaborado con una metodología novedosa, la metodología GEO Ciudades (Global Environmental Outlook) impulsada por PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente). El Informe constituye así un estudio piloto sobre la aplicación en el ámbito europeo de la metodología GEO Ciudades, concebida para ser desarrollada en el ámbito latinoamericano. Otra propuesta metodológica novedosa en la elaboración del nuevo Plan de Acción es la utilización de una herramienta de trabajo que ha sido ideada en el seno del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz para la elaboración de planes transversales. Se plantea ensayar esta herramienta por primera vez en la redacción de este documento, de carácter netamente transversal. Se espera que estas dos herramientas, el Informe GEO Vitoria-Gasteiz y la propuesta metodológica de transversalidad, redunden en un mejor Plan de Acción 2009-2013 y por extensión, en una mejora del conjunto del proceso general de Agenda 21.



PLAN DE ACCIÓN AMBIENTAL 2002-2007: INFORME TÉCNICO DE EVALUACIÓN Y CRITERIOS PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN 2009-2013

En 2002 el pleno municipal aprobó por unanimidad el Plan de Acción Ambiental de la Agenda 21, que concretaba las actuaciones a acometer por el Área de Medio Ambiente del Ayuntamiento durante el quinquenio 2002-2007 para avanzar hacia los objetivos de sostenibilidad asumidos en la Agenda 21.

En 2008, finalizado el periodo de vigencia del Plan, se ha realizado una revisión y evaluación final que analiza, por un lado, el grado de ejecución de los programas y actuaciones contemplados en dicho documento y, por otro, el proceso seguido en su redacción, ejecución y seguimiento.

Respecto al grado de ejecución, los resultados son satisfactorios, con un 73% de las acciones previstas finalizadas, un 13% en ejecución y el 14% restante sin iniciar. El gasto ejecutado ha supuesto el 69,57% del total estimado, que ascendía a 129.682.683 €.

Para analizar el proceso de redacción, aplicación y seguimiento del Plan se han considerado los siguientes aspectos: el ámbito de actuación, la participación de los agentes implicados y otras “importantes” cuestiones metodológicas y procedimentales. Del análisis de estas variables se desprenden resultados tanto positivos como negativos, fundamentales de cara a la formulación del siguiente Plan.

Ámbito

La circunscripción al ámbito ambiental del Plan de Acción 2002-2007 se ha mostrado como un factor limitante ya que ha impedido abordar aspectos con gran incidencia en el desarrollo sostenible. Sin embargo, ha servido para ensayar, en un área acotada, los mecanismos de comunicación y transversalidad necesarios para poner en marcha planes de este tipo.

Participación de los agentes implicados en el proceso

En el proceso de elaboración y desarrollo del Plan han trabajado fundamentalmente técnicos del Área de Medio Ambiente y, en menor medida, agentes políticos y sociales de la ciudad.

Tanto en el caso de políticos como ciudadanos, la participación tuvo lugar en dos momentos: inicialmente, en la presentación del Borrador del Plan, y en el año 2006, en la presentación del informe de revisión intermedia. La acogida del Plan fue buena tanto en el foro político como ciudadano y se generó un importante consenso en torno a él. No obstante, la ausencia de mecanismos específicos y la falta de nuevos momentos de intervención, han hecho que la participación de estos agentes haya sido bastante más limitada de lo deseable.

Pese a ello, es preciso destacar que en el desarrollo de algunas acciones ligadas al Plan sí se han ensayado metodologías participativas de interés, como la metodología de “escenarios compartidos de futuro”, utilizada en los talleres de movilidad sostenible.



La participación técnica, no obstante, ha sido mucho más intensa y ha estado presente desde el principio del proceso, en la misma definición de objetivos. Así, los técnicos municipales han aportado información e ideas que han contribuido a la mejora de la sostenibilidad desde sus ámbitos de trabajo y competencia.

En general, a pesar de los aspectos señalados, puede concluirse que la redacción, aplicación y revisión del Plan han propiciado una mayor concienciación sobre el concepto de desarrollo sostenible entre todos los agentes implicados en el proceso.

Aspectos metodológicos y procedimentales

Se repasan los principales aspectos metodológicos y procedimentales que han influido en el desarrollo y resultados del Plan:

- *La ausencia de un diagnóstico de partida* generó cierta incertidumbre respecto a la definición de acciones y al establecimiento de prioridades.
- *La definición de acciones concretas relacionadas con los objetivos de sostenibilidad* ha favorecido la toma de conciencia, entre los técnicos, sobre la relación entre la actuación municipal y la sostenibilidad.
- *La valoración económica del Plan*, aunque con desajustes e imprecisiones puntuales, ha permitido respaldar y defender las asignaciones presupuestarias anuales, favoreciendo además la posibilidad de optar a financiación externa.
- *La escasa definición del sistema de seguimiento* del Plan ha dificultado su deseable revisión automática y continua.

Se puede afirmar, en definitiva, que el Plan ha cumplido su objetivo de ordenar, dar coherencia y servir de factor aglutinador y de impulso de las políticas y acciones ambientales; sin embargo, ha tenido menor incidencia como instrumento estratégico y para la innovación.

Criterios para la elaboración del Plan de Acción 2009-2013

La consideración conjunta de los principales déficits y logros identificados en el Informe Técnico de Evaluación del Plan de Acción 2002-2007 permite establecer algunos criterios a tener en cuenta en la redacción y desarrollo del Plan de Acción 2009-2013. Estos criterios y pautas son totalmente coherentes con la propuesta metodológica sobre transversalidad aprobada por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (como se verá más adelante).

Definición de objetivos basada en los compromisos de Aalborg+10:

Se plantea basar la definición de los objetivos del nuevo Plan de Acción en los compromisos que Vitoria-Gasteiz ha asumido en materia de sostenibilidad. En este sentido, Aalborg +10 supone el principal referente, tanto por su carácter marco e integrador en relación con su concepción integral de la sostenibilidad, como por su carácter propositivo y operativo en el ámbito de las responsabilidades locales.

Ampliación del ámbito de actuación a los aspectos sociales y económicos



Adoptar los compromisos de Aalborg+10 como principios directores para la actuación supone abordar los aspectos sociales y económicos de la sostenibilidad. Por eso, el nuevo Plan será un Plan de de Acción de Desarrollo Sostenible que contemple la vertiente socio-económica no abordada en el periodo 2002-2007.

Establecimiento de cauces adecuados para el consenso político y para la participación ciudadana

Los cauces y mecanismos de participación deben planificarse desde el momento del planteamiento de los objetivos hasta el desarrollo, seguimiento y evaluación del Plan, garantizando una adecuada comunicación que permita el enriquecimiento del proceso y fortalezca la concienciación e implicación de los agentes participantes en el mismo.

Ampliación de la implicación técnica a todas las áreas municipales

El desarrollo de las principales líneas de actuación en el ámbito de gestión municipal para avanzar hacia los objetivos de sostenibilidad (de acuerdo a Aalborg +10) hace necesaria la implicación de prácticamente todas las áreas, departamentos y servicios municipales en la elaboración del nuevo Plan a través de sus servicios técnicos.

Necesidad de un diagnóstico de partida

Para definir nuevas acciones que mejoren las condiciones de sostenibilidad es fundamental partir de un adecuado diagnóstico de las condiciones actuales, del que se carecía en la fase anterior. Con este objetivo se ha elaborado el Informe-diagnóstico ambiental y de sostenibilidad o Informe "GEO Vitoria-Gasteiz", que constituye el documento técnico básico de partida para el nuevo Plan.

Incorporación de acciones innovadoras que permitan avanzar en la definición de una ciudad sostenible

Las propuestas de acción que es posible abordar desde los campos de trabajo y competencia municipal podrían superar el estricto ámbito de acción cotidiana para plantear nuevos esquemas, procesos o proyectos innovadores. La búsqueda y definición de acciones innovadoras por la sostenibilidad es por tanto una de las metas del nuevo Plan.

Ajuste a la realidad presupuestaria

Para que el Plan sea realista en sus determinaciones, debe ajustarse en todo momento a la realidad presupuestaria del Ayuntamiento. Creemos que ello no debe suponer una limitación, sino una condición a considerar sobre la que basar la búsqueda de apoyos y financiación externa y la optimización de recursos.

Establecimiento de un sistema de seguimiento continuo

Para que el nuevo Plan que sea dinámico (adaptándose a los cambios y condiciones puntuales sin desvirtuar el sentido del proceso) es necesario concretar los mecanismos de seguimiento continuo del mismo. Estos mecanismos deberían permitir realizar aquellos los ajustes necesarios a lo largo del Plan y ofrecer información actualizada.



De este modo, se plantea un nuevo Plan:

Que contemple las variables ambiental, social y económica.

Que recoja las propuestas de acciones para avanzar hacia el desarrollo sostenible:

- Detectando los déficits y las oportunidades para profundizar y avanzar en la línea de incorporación de principios de sostenibilidad en la gestión municipal.
- Aprovechando el interés, ideas y potencial de mejora de toda la organización municipal y otros agentes implicados.
- Garantizando coherencia, orden, transversalidad y eficacia.
- Permitiendo optar a financiación externa.
- Estableciendo las bases para estructurar una plataforma/estructura de Información (investigación + innovación + desarrollo) de apoyo a la sostenibilidad.

Que contemple una dimensión propositiva e innovadora:

- Incluyendo propuestas novedosas que permitan avanzar en la definición de un modelo de ciudad sostenible.
- Sirviendo como plataforma de impulso para el desarrollo de acciones innovadoras y proyectos piloto.
- Mejorando la calidad de vida y de servicios a la ciudadanía de acuerdo a principios de sostenibilidad.
- Identificando “iconos” de sostenibilidad (comprensibles y dinamizadores) que faciliten la comunicación y el compromiso de todos los agentes

INFORME GEO VITORIA-GASTEIZ

El proyecto GEO Ciudades de Naciones Unidas se ha centrado desde 1995 en el diseño de metodologías de evaluación ambiental a varias escalas (global, nacional, regional y, desde 2001, a escala de ciudad). Metodologías que han sido elaboradas por equipos técnicos experimentados y avaladas por talleres en los que participaron diversos países latinoamericanos y varias prestigiosas agencias internacionales y que han sido llevadas a la práctica en 12 ciudades piloto en la primera fase y en más de 28 ciudades entre 2003 y la fecha actual.

El Informe-diagnóstico ambiental y de sostenibilidad de Vitoria-Gasteiz (GEO-Vitoria-Gasteiz), recientemente elaborado, se sitúa dentro de este marco general y constituye de algún modo un estudio-piloto sobre la aplicación de la metodología GEO Ciudades, concebida inicialmente para el entorno latinoamericano, a un ámbito urbano muy diferente, como es el europeo.

Viendo la necesidad de disponer de un conocimiento detallado de la realidad municipal que permitiera identificar claramente las principales presiones y sus impactos derivados, así como las oportunidades existentes para hacerles frente y abordar un nuevo Plan de Acción, se consideró esta metodología como una herramienta realmente útil y válida.



Para adaptar la metodología al contexto europeo ha sido necesario realizar algunas modificaciones que se consideraron importantes para mejorar los resultados del análisis.

En primer lugar, teniendo en cuenta que el informe GEO Vitoria-Gasteiz es el primero que se hace de una ciudad europea dentro del proyecto GEO-Ciudades, se consideró importante otorgar prioridad a la definición del concepto de sostenibilidad a través del establecimiento previo de una batería de criterios y objetivos concretos que sirvieran como marco de referencia para todo el estudio, en la constatación de que, en el contexto europeo, la idea de sostenibilidad urbana no suscita un consenso absoluto en cuanto a su formulación, sino que es objeto de un debate abierto en torno a la naturaleza y la importancia relativa de sus diversas componentes. A diferencia de lo que ocurre en el contexto latinoamericano, donde la evidencia de los déficits existentes en muchos servicios urbanos básicos contribuye a situar en primer lugar la resolución de dichas carencias, en el contexto europeo el debate se sitúa en torno a la idea de calidad de vida, claramente asociada a las etapas más avanzadas de una sociedad de consumo como es la nuestra.

Todo ello hizo más complejo el reto conceptual del análisis y aconsejó establecer con claridad los criterios que subyacen al diagnóstico.

Planteándose como punto de partida las mismas preguntas que el proyecto general GEO Ciudades -*¿qué le está sucediendo al medio ambiente de Vitoria-Gasteiz?, ¿por qué está ocurriendo esto? ¿cuál es el impacto? ¿qué podemos hacer y qué estamos haciendo en estos momentos? ¿qué pasará si no actuamos ahora?*- el Informe-diagnóstico se estructura en los siguientes capítulos:

- “Marco conceptual”, en el que se establecen claramente los criterios y objetivos generales y sectoriales de sostenibilidad para cada área temática objeto de estudio.
- “Contexto general”, en el que se estudian los datos básicos sobre la geografía, la historia, el urbanismo y el metabolismo de la ciudad.
- “Presiones básicas”, en el que se identifican los factores básicos de presión a escala global y a escala local.
- “Estado del medio ambiente y la sostenibilidad”, donde se analizan los principales impactos y fortalezas y oportunidades.
- “Respuestas”, donde se analizan escuetamente los principales planes y programas con los que el municipio está haciendo frente a los retos ambientales y de sostenibilidad existentes.
- “Perspectivas de futuro”, en el que se recoge la visión ciudadana, se efectúa una detallada propuesta de indicadores de sostenibilidad urbana y se muestran varios escenarios de futuro de acuerdo con distintas hipótesis de ocupación de suelo.
- “Propuestas y recomendaciones”, tanto generales como de carácter sectorial a incluir en el nuevo Plan de Acción.

Es sobre todo en los capítulos de presiones y estado, donde se plasma la otra modificación metodológica relevante con respecto al enfoque GEO Ciudades. Esta modificación se refiere a la naturaleza de la matriz PEIR (Presión, Estado, Impacto, Respuesta), y responde en realidad a los mismos argumentos expuestos con respecto al concepto de sostenibilidad.

Aunque es una herramienta analítica de gran utilidad, la matriz PEIR en muchas ocasiones no facilita una adscripción clara de un determinado factor a la categoría de



presión, impacto o estado, dado el carácter cíclico, sistémico y multifacético de la visión de la realidad propiciada por el paradigma ecológico, desde cuya óptica las cadenas de causas y efectos se cierran sobre sí mismas y se atraviesan en todas direcciones.

Lo cierto es que la situación de partida de la realidad latinoamericana permite soslayar los aspectos más ambiguos de esta herramienta, puesto que la relación causal entre las presiones debidas al desarrollo urbano y al crecimiento demográfico y su impacto en el medio ambiente aparece como relativamente directa y lineal.

Sin embargo, en el caso de las ciudades europeas este enfoque apriorístico exige una revisión en su aplicación. Es evidente que en el contexto europeo se siguen produciendo dinámicas de urbanización y crecimiento, pero no con la aceleración y la importancia de las grandes migraciones campo-ciudad y del crecimiento exponencial de las ciudades latinoamericanas. Mientras tanto, adquieren preponderancia otros factores, como son los asociados al consumo, a la movilidad, al impacto de los mercados financieros o de comunicación o a los patrones de vida de las poblaciones urbanas que, en ocasiones, no crecen sino que se expanden o responden a modelos urbanísticos diferentes de los tradicionales y más complejos aunque, desgraciadamente, con impacto creciente en el medio ambiente.

Por eso al aplicar el concepto de presión de la matriz PEIR al contexto europeo no parece operativo considerar a priori el crecimiento urbano y demográfico como las causas preponderantes del deterioro, sino que es necesario poner de manifiesto la diversidad y heterogeneidad de este conjunto multifacético de presiones sobre el medio ambiente, tratando de distinguir entre las que tienen un carácter general y las que operan fundamentalmente a la escala local. Para la identificación y jerarquización de este conjunto de presiones generales y específicas durante la etapa de análisis se ha partido realmente en sentido inverso, desde los impactos y problemas visibles a nivel general y sectorial, para rastrear a continuación las correspondientes cadenas causales.

De esa forma se ha realizado una diferenciación entre “Factores básicos de presión a la escala europea” y “Factores básicos de presión a la escala local”, entendiendo que sobre los primeros la actuación local tiene un menor margen para influir directamente pero que, sin una comprensión clara de su papel, pueden contribuir a falsear la percepción con respecto a las posibilidades reales de actuación. Los segundos son por tanto aquellos factores de presión que actúan a escala local, sobre los que sí cabe una intervención directa desde la escala municipal.

La otra modificación metodológica aparece reflejada en el capítulo de “Estado del medio ambiente y la sostenibilidad” y consiste fundamentalmente en la fusión de los conceptos de Estado e Impacto de la matriz PEIR, mediante la consideración de los impactos producidos por las presiones como una de las facetas del estado del medio ambiente en el momento de elaborar el informe, siendo la otra faceta la correspondiente a las numerosas oportunidades identificadas al analizar la situación del municipio. Este desdoblamiento del concepto de Estado, considerando el concepto de Impacto de algún modo como subsidiario e introduciendo un capítulo entero dedicado a las oportunidades, parece especialmente oportuno si se tiene en cuenta que la calidad ambiental y urbana, reflejada en amplio abanico de factores de oportunidad, constituye un aspecto de suma importancia que caracteriza el estado actual del medio ambiente de Vitoria-Gasteiz.



Los conceptos de fortaleza y oportunidad se han tomado prestados del método de análisis DAFO, especialmente adecuado en este caso. Por otra parte, en consonancia con la modificación metodológica introducida en el análisis de las presiones, y de acuerdo con el concepto de sostenibilidad adoptado como marco, este conjunto de impactos y oportunidades no se reducen a los aspectos metabólicos sino que cubren también los referidos a la sostenibilidad socio-cultural y económica.

El capítulo referido a “Las respuestas institucionales en el ámbito de la sostenibilidad” responde plenamente al concepto de Respuesta de la matriz PEIR y, de acuerdo con el mismo, analiza de forma sucinta aquellos planes, políticas y programas que están actualmente en marcha en el municipio, tratando de resaltar su relación con los impactos y oportunidades identificados.

En los siguientes capítulos se exponen las conclusiones y corolarios extraídos del diagnóstico propiamente dicho. Bajo el título “Perspectivas de futuro” se presenta el listado de indicadores de sostenibilidad elaborado como parte de los trabajos preparatorios del informe en cuestión, seguido de las conclusiones del taller de debate ciudadano que se organizó con ocasión del arranque del trabajo. Finalmente se realiza un ejercicio de prospectiva sobre la ocupación del suelo de reserva del municipio, identificada como una de las presiones principales, de acuerdo con diferentes hipótesis y escenarios de futuro.

El capítulo final de “Propuestas y recomendaciones”, desgrana un conjunto de recomendaciones y directrices sectoriales y generales, sin ánimo exhaustivo. Es preciso observar al respecto que estas propuestas tienen un carácter subsidiario con respecto al núcleo del diagnóstico, ya que no constituyen el objeto último del mismo.

Por lo demás, el enfoque metodológico utilizado en el presente informe responde a la misma voluntad de equilibrio entre el enfoque sectorial y el multidisciplinar que caracteriza la propuesta GEO Ciudades. Los sectores elegidos (medio natural, medio rural, medio urbano, sociedad y gobernanza, actividades económicas y financieras y metabolismo urbano) responden a una división analítica convencional de utilidad suficientemente probada. Consideramos que este enfoque sigue revelándose como el más eficaz, siempre que se sitúe dentro de un marco que permita restituir la complejidad sistémica mediante una identificación clara y operativa de las redes de interrelaciones existentes entre los diversos sectores, de acuerdo con la visión holística que caracteriza el paradigma de la sostenibilidad. Esto es lo que se ha intentado con el presente trabajo.

La aplicación de este enfoque metodológico ha permitido obtener unas conclusiones generales y sectoriales sobre estado del medio ambiente y sostenibilidad de Vitoria-Gasteiz), fundamentales de cara a la elaboración Plan de Acción de la Agenda 21 2009-2013. A modo de resumen muy esquemático, se transcribe la conclusión general del estudio:

“El periodo actual en Vitoria-Gasteiz se caracteriza por la pugna entre planeamiento y sostenibilidad a la escala del marco general de desarrollo, y por la pugna entre compacidad y dispersión a la escala interna del planeamiento.

Pero si en el caso de Vitoria, al contrario que en la mayoría de ciudades españolas, se puede hablar al menos de la existencia de este conflicto en términos, sino próximos a la igualdad entre ambos contrarios, por lo menos mucho menos desproporcionados, es



precisamente porque en la capital vasca se han dado pasos muy decididos para avanzar por el largo camino hacia la sostenibilidad.

Iniciativas como el Anillo Verde, la Agenda 21 Local, la Estrategia Para la Prevención del Cambio Climático, el programa de Centros Cívicos entre otras han contribuido a marcar líneas de avance que ya se han traducido en un incremento comparativo de la calidad urbana y paisajística y de la eficiencia en el uso de los recursos.

Sin embargo, se detecta cómo muchas de estas iniciativas han quedado por debajo de sus posibilidades intrínsecas debido a una serie de factores, como la descoordinación, los conflictos de intereses o la insuficiente implicación administrativa y/o ciudadana, pero sobre todo a la dificultad inherente a todas las políticas ambientales de actuar dentro de un escenario marcado por una concepción del progreso económico en la que la idea de desarrollo va indefectiblemente unida a la de consumo acelerado de recursos.

Dentro de este escenario ineludible, es preciso identificar y reforzar aquellos vectores que pueden ayudar a reconducir el modelo hacia pautas de desarrollo verdaderamente sostenibles, y en este sentido ya son varios los indicios que parecen indicar tendencias positivas hacia el aprovechamiento de las múltiples oportunidades de partida identificadas.

Tal como se infiere del presente informe diagnóstico, el municipio de Vitoria-Gasteiz posee actualmente un importante patrimonio de sostenibilidad, producto de su historia pasada y de las opciones presentes de sus ciudadanos y gestores. Entre los principales elementos de dicho patrimonio se cuentan:

- *la compacidad de la ciudad*
- *la calidad general de su espacio público*
- *la abundancia de zonas verdes*
- *la existencia de una amplia reserva de suelo natural y agrícola*
- *un alto grado de implicación ciudadana con el futuro de su ciudad y territorio*
- *una red consolidada de recursos de gestión de la sostenibilidad reflejada en una impresionante batería de iniciativas, planes, programas, instituciones y actores volcados en la sostenibilidad*

Las variables metabólicas relacionadas con la energía, el agua y los recursos/residuos presentan en general valores favorables en comparación con los de otras ciudades de la misma escala o incluso en términos absolutos, como es el caso del agua.

Todo ello le confiere un nivel de calidad de vida elevado y sitúa a Vitoria-Gasteiz en una posición privilegiada para convertirse en una referencia y un modelo de urbanismo sostenible a nivel europeo e internacional, siempre que se lleven a cabo las acciones necesarias para mantener dichas variables positivas y corregir las tendencias que las contravienen, identificadas también a través del presente diagnóstico. El principal riesgo global al que se enfrenta esta opción de futuro es la dilapidación acelerada de dicho patrimonio en aras de una frágil apuesta estratégica por la expansión con criterios de oportunidad económica inmediata.”



PROPUESTA METODOLÓGICA DE TRANSVERSALIDAD

El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, consciente de que para abordar adecuadamente planes o proyectos integrales, es necesario involucrar a varios departamentos o áreas municipales, ha adoptado algunas medidas y decisiones dirigidas a impulsar e institucionalizar la transversalidad, entendida como una forma de organización municipal, en el seno de la Administración de Vitoria-Gasteiz. Así, en febrero de 2008, por resolución del alcalde, se aprobó una Directiva que propone incorporar a la organización del trabajo del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz una propuesta metodológica de transversalización, que ha sido diseñada y debatida ampliamente a lo largo de 2007 por más de 40 técnicos de varios departamentos municipales.

Dado que el desarrollo sostenible es un concepto transversal por naturaleza, se ha considerado oportuno aplicar y adaptar la propuesta metodológica diseñada a la elaboración del Plan de Acción 2009-2013 de la Agenda 21 de Vitoria-Gasteiz.

La citada propuesta metodológica para la transversalidad plantea un modelo orientativo sobre condiciones a tener en cuenta, pasos y fases necesarios para elaborar y desarrollar un plan/proyecto de ámbito transversal. Algunos de estos pasos ya se han dado o se tenido en cuenta en las fases previas de elaboración del Plan de Acción 2009-2013 de la Agenda 21, como son la elaboración del diagnóstico y la participación ciudadana en el mismo. Se establecen los siguientes pasos a seguir:

1. Fundamentación y liderazgo

La incorporación de una nueva visión transversal requiere de un análisis básico que fundamente y explique claramente por qué se aborda y su prioridad estratégica en la organización municipal. Y esto debe ser avalado y liderado por el máximo nivel político y directivo que será el responsable de que ese contenido transversal esté presente o se incorpore en el plan estratégico de actuación municipal definiendo los objetivos básicos estratégicos.

2. Definir el equipo de impulso de ese contenido transversal

El máximo nivel político de la organización municipal deberá definir el órgano o equipo político-técnico (responsable político, directivo y técnico/s) que se va a encargar de impulsar y dirigir la coordinación de ese contenido transversal que se trata de incorporar a la organización. Serán dos los ejes de trabajo claves de este equipo:

- La gestión relacional interna y externa multilateral, tanto formal como informal, con los diferentes agentes que se identifiquen.
- La producción técnica experta: búsqueda y elaboración de información, análisis, seguimiento y evaluación.

3. Identificar los diferentes agentes que van a participar y definir las estructuras de trabajo

La participación y la transparencia son dos de las condiciones necesarias de cualquier actuación transversal. Por eso se han de identificar desde el principio quiénes son los agentes implicados en el desarrollo del proceso de trabajo de un contenido transversal, tanto dentro como fuera de la organización.



También habrá que definir las estructuras u órganos de trabajo a conformar con los diferentes agentes, y sus funciones.

De cara a la identificación de los agentes a intervenir, conviene tener en cuenta los siguientes perfiles:

- Los responsables políticos de la organización que van a liderar globalmente el proceso (tanto en el equipo del gobierno como en el conjunto de la corporación municipal).
- Los directivos y técnicos de departamentos o servicios que deben participar activamente en el proyecto transversal.
- Los agentes sociales e instituciones que deben intervenir en el proyecto transversal con el fin de tener en cuenta sus diferentes perspectivas e intereses.
- Las personas expertas en el tema en cuestión o aquellos ciudadanos o ciudadanas que manifiesten interés por participar a título individual en el proyecto.

Para trabajar de manera efectiva con los diferentes agentes identificados, es preciso dotarse de una metodología de trabajo adecuada que asegure la coordinación horizontal, el trabajo en equipo y la interdisciplinariedad, y que tenga en cuenta también, los diferentes niveles de implicación de los agentes identificados.

4. Realizar un diagnóstico compartido sobre el contenido transversal elegido

El equipo u órgano impulsor deberá realizar un diagnóstico en profundidad sobre el contenido transversal a tratar que contemple necesariamente:

- El análisis de las actuaciones que en relación a ese ámbito se estén dando tanto dentro como fuera de la organización municipal.
- Las necesidades y carencias detectadas.
- Las interacciones posibles con otros contenidos transversales ya en marcha.
- La percepción y expectativa ciudadana.
- Las experiencias o buenas prácticas significativas relacionadas.
- Las aportaciones de expertos y expertas.

Es muy importante que el diagnóstico sea compartido y mejorado por los diferentes agentes identificados en el proyecto transversal, puesto que servirá de punto de partida para el posterior diseño de actuaciones. En este sentido, es importante contemplar la/s sesión/es de trabajo precisas con los diferentes agentes que intervienen, para el contraste, mejora y consenso del diagnóstico realizado.

5. Definir los objetivos generales y operativos y el programa de actuaciones

Con el diagnóstico ya realizado y avalado por los diferentes agentes, se pasa a la definición de los objetivos generales y operativos y del programa de actuaciones para la incorporación de ese nuevo contenido transversal en la organización municipal. Es importante subrayar que este programa no sea sólo una recopilación de actuaciones que ya se vienen realizando, sino que debe nutrirse de actuaciones nuevas, de reformulaciones, o de mejoras de actuaciones anteriores.

El proceso participativo con los diferentes agentes implicados sigue siendo fundamental en esta fase que requiere de la implicación, consenso y compromiso de aquéllos que



harán efectiva la ejecución del Plan. De igual forma que en la fase anterior, la participación debe estar prevista y planificada.

En el diseño de las acciones se incluirán la definición, los objetivos generales y operativos, las personas destinatarias o áreas de aplicación, además de otros elementos que por su importancia se exponen con mayor detalle en los siguientes apartados. Aquí es donde cobra su mayor importancia el papel relacional que debe jugar el equipo impulsor, asegurando la transparencia y la accesibilidad a la información y conocimiento disponibles (incluida la formación en el tema), y manteniendo abiertos y activos los canales formales e informales con los diferentes agentes.

6. Definir los responsables de la ejecución, los recursos necesarios y la temporalización

El programa transversal que se diseñe debe detallar no sólo las actuaciones a implementar sino también los responsables técnicos (departamentos o servicios) de la ejecución de las diferentes actuaciones y los recursos necesarios para llevarlas a cabo. En la definición de los recursos necesarios es preciso tener en cuenta al menos los siguientes puntos:

- Recursos humanos, si se necesita reforzar el equipo que se va a encargar del impulso de este contenido transversal.
- Recursos económicos, detallando la partida económica que se precisa para la gestión de cada actuación transversal novedosa que se ha diseñado, así como el Departamento responsable de su implementación.
- Recursos de nuevas tecnologías, detallando aquéllos que se precisen según las diferentes actuaciones.
- Tiempo, haciendo una previsión de la exigencia a los diferentes agentes implicados en el proyecto, tanto para las sesiones presenciales de participación y formación en el proyecto transversal, como para el trabajo encomendado.

También habrá que realizar una temporalización de todas las actuaciones contempladas en el programa correspondiente.

7. Elaborar el proceso de evaluación

Lo expresado hasta ahora demuestra que la puesta en marcha de un contenido transversal conlleva un proceso con acciones bien diferenciadas, tanto desde el punto de vista de la planificación (determinación de objetivos, asignación de responsabilidades, estimación de recursos...), como de su puesta en marcha (elaboración de materiales, coordinación de esfuerzos...). Pero sobre todo este proceso plantea la necesidad de controlarlo. Control que sólo puede hacerse efectivo por medio de la evaluación, que es una pieza clave para la mejora de la Administración local como sistema.

Con respecto al carácter, desde un enfoque transversal, se propugna una evaluación:

- Continua: realizada a lo largo de todo el proceso del que forma parte y mediante la cual se juzgará la validez de todos sus componentes respecto a la consecución de los objetivos pretendidos, y con el fin de tomar las decisiones necesarias para alcanzarlos. Es decir, la evaluación tiene que responder a criterios preestablecidos (indicadores) y estar relacionada con los objetivos definidos.



- Global: teniendo en cuenta los múltiples indicadores y criterios que puedan dar lugar a una determinada valoración.

La evaluación tendrá, en consecuencia, un carácter formativo, orientador y autocorrector del proceso, al proporcionar una información constante que permitirá mejorar tanto los procesos como los resultados de nuestra intervención.

Con respecto a los referentes básicos habrá que tener en cuenta:

- Los objetivos estratégicos, generales y específicos del contenido transversal, que orientarán sobre las metas de logro.
- Los indicadores de evaluación, o lo que es lo mismo, los criterios de evaluación que permitirán valorar el grado de adquisición y desarrollo de cada fase y objetivos del proceso (p. e. eficacia y eficiencia de la intervención, su pertinencia, el nivel de ejecución, el impacto...).

8. Describir el proceso administrativo para la aprobación del programa transversal

Una vez definido, con la participación de los diferentes agentes implicados, los objetivos, el programa de actuaciones a desarrollar, el tiempo en que se van a desarrollar, los responsables técnicos de su ejecución, los recursos necesarios y los indicadores de evaluación y seguimiento, sólo resta tener la aprobación formal de ese programa en la organización municipal, con el fin de asegurar su implementación.

Y es en este momento donde conviene clarificar el proceso administrativo a seguir en esa aprobación final. Y más teniendo en cuenta las experiencias anteriores donde este punto ha hecho fracasar numerosos planes y programas de carácter transversal.

Así, la propuesta en este apartado es la siguiente:

- Aprobación en Junta de Gobierno del programa o plan transversal.
- Presentación del programa o plan transversal en la parte deliberativa de la Comisión Informativa que corresponda, en función del contenido transversal de que se trate.
- Presentación del programa o plan transversal en el Consejo Social del municipio como máximo órgano de participación de la ciudad.
- Aprobación, en los órganos correspondientes (Comisión de Hacienda y Pleno), si fuera el caso, del crédito o créditos de compromiso que se precisen para el desarrollo del Plan.

9. Elaborar un plan de comunicación del programa transversal

Es muy importante elaborar un buen plan de comunicación del programa transversal aprobado, a dos niveles:

- Plan de comunicación externo: que explique de manera clara a la ciudadanía el por qué, el para qué de la puesta en marcha de ese programa transversal, el cómo se ha gestado y diseñado, y con quiénes se ha hecho. Se debe ir dando cuenta de las acciones que se van desarrollando y, al mismo tiempo, abrir canales permanentes de opinión, reflexión o valoración sobre lo que se está haciendo.
- Plan de comunicación interno: con el fin de asegurar la transparencia en el desarrollo del plan a todos los agentes que intervienen en el mismo.

10. Ejecutar el programa, con el seguimiento y evaluación correspondientes



Llega el momento de la puesta en marcha de las diferentes acciones planificadas según la temporalización establecida.

En diferentes momentos de su periodo de ejecución se realizará el seguimiento y evaluación, a partir de los indicadores y criterios fijados anteriormente.

La información obtenida del seguimiento y evaluación debe ser compartida con todos los agentes implicados en el programa y debe servir para, entre todos, juzgar permanentemente la marcha de las acciones diseñadas hacia las finalidades, objetivos y prioridades previstos, y realizar los ajustes que sean precisos.

Al final del periodo de ejecución del programa transversal es importante poder realizar una evaluación del impacto social, que es la auténtica evaluación de los resultados del enfoque transversal que se pretende incorporar en la organización municipal.

El objetivo final es que la aplicación de estas metodologías que se pueden calificar como “novedosas”: la metodología GEO Ciudades, ya utilizada para la identificación de los principales problemas ambientales y socioeconómicos del municipio; y la metodología de transversalidad, en la que se basará el procedimiento de redacción y seguimiento del Plan de Acción 2009-2013, ayude a seguir avanzando hacia un modelo de gestión urbana más sostenible.