



TA21EKO BEHATOKIA
OBSERVATORIO AL 21
GIPUZKOA



GIPUZKOA
zurekin, aurrera >

GARAIPEN IRAUNKORREKO
DEPARTAMENTUA
DEPARTAMENTO DE
DESARROLLO SOSTENIBLE

Servicio de soporte a la evaluación de los Planes de acción de Diputación Foral de Gipuzkoa (2010)

INFORME DE SÍNTESIS DE RESULTADOS GLOBALES
MAYO 2011

MUNICIPIOS Y COMARCAS PARTICIPANTES:

Abaltzisketa, Aduna, Alkiza, Amezketta, Andoain, Arama,
Arrasate-Mondragón, Asteasu, Astigarraga, Azpeitia, Beasain,
Belauntza, Berastegi, Bergara, Berrobi, Deba, Debarrena,
Donostia-San Sebastián, Eibar, Elgoibar, Errenteria, Goierri,
Hernani, Hondarribia, Ibarra, Idiazabal, Ikaztegieta, Irun,
Irura, Larraul, Legazpi, Oinati, Ormaiztegi, Tolosa, Villabona,
Zarautz, Zizurkil, Zumarraga



Servicio de soporte a la evaluación de los Planes de acción de Diputación Foral de Gipuzkoa (2010)

INFORME DE SÍNTESIS DE RESULTADOS GLOBALES

MAYO 2011

DIRECCIÓN FACULTATIVA

Departamento de Desarrollo Sostenible de la Diputación Foral de Gipuzkoa
Beatriz Marticorena. Jefa Sección de Sostenibilidad
Iker Zubimendi. T.S. Medio Ambiente
Sección Sostenibilidad

ASISTENCIA TÉCNICA

MINUARTIA ENEA

Ainhoa Gea. Ingeniera Industrial. Coordinación
David Pon. Licenciado en Ciencias Ambientales. Responsable redacción informe
Núria Galceran. Licenciada en Ciencias Ambientales
Patricia Gómez. Licenciada en Pedagogía y Diplomada en educación social
Eider Larrañaga. Licenciada en Biología
Ana López. Ingeniera Agrónoma
Aiala Zubieta. Licenciada en Biología



INDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN.....	1
OBSERVATORIO DE LA AGENDA LOCAL 21 DE GIPUZKOA: EVALUANDO LAS POLÍTICAS DE SOSTENIBILIDAD LOCAL Y LA CONSECUCIÓN DE OBJETIVOS.....	1
OBJETIVOS Y BENEFICIOS EN LA ESCALA LOCAL.....	1
OBJETIVOS Y BENEFICIOS EN LA ESCALA FORAL.....	2
ENFOQUE METODOLÓGICO.....	3
<i>La gestión activa de los Planes de Acción de AL21.....</i>	<i>3</i>
<i>Evaluación de la ejecución y programación anual del Plan de Acción de AL21.....</i>	<i>4</i>
ALCANCE Y CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO 2010	6
CARACTERÍSTICAS DE LOS PLANES DE ACCIÓN EVALUADOS	7
EVALUACIÓN DEL GRADO DE IMPLANTACIÓN GLOBAL DE LOS PLANES DE ACCIÓN - AGENDA LOCAL 21	9
IMPLANTACIÓN GLOBAL DEL PLAN.....	9
INCREMENTO DEL GRADO DE IMPLANTACIÓN DEL PLAN EN EL ÚLTIMO AÑO	12
ESTADO GLOBAL DE EJECUCIÓN DE LAS ACCIONES.....	13
<i>Estado de ejecución de las acciones de los PAL comparado por municipios.....</i>	<i>14</i>
IMPLANTACIÓN POR ÁMBITOS TEMÁTICOS (2009).....	15
NIVEL DE REALIZACIÓN DE ACCIONES POR TEMÁTICAS (2009)	17
GRADO DE TRANSVERSALIDAD.....	18
EVALUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y COORDINACIÓN INTERNA 19	
PARTICIPACIÓN CIUDADANA: INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN	19
COORDINACIÓN INTERNA MUNICIPAL: INSTRUMENTOS DE COMUNICACIÓN.....	21
EVALUACIÓN DE LA EFICACIA DE LAS POLÍTICAS ESPECÍFICAS DE DFG EN EL SOPORTE A LA IMPLANTACIÓN DE AL21.....	22
INTRODUCCIÓN	22
OBJETIVO GENERAL.....	22
OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	22
ALCANCE DE LAS LÍNEAS DE SOPORTE DIRECTO DE LA DFG A LA IMPLANTACIÓN DE LA AL21	23
<i>Número de proyectos financiados y presupuesto global destinado.....</i>	<i>23</i>
<i>Distribución de proyectos financiados por temáticas.....</i>	<i>24</i>
<i>Distribución de proyectos financiados por compromisos de Aalborg.....</i>	<i>25</i>
INCIDENCIA DE LAS AYUDAS A LA IMPLANTACIÓN DE LOS PLANES DE ACCIÓN Y LA MEJORA AMBIENTAL	26
<i>Incidencia en la implantación de los Planes de Acción.....</i>	<i>26</i>
<i>Aproximación al impacto en mejoras ambientales inducido con las líneas de soporte.....</i>	<i>26</i>

Observatorio de la Agenda Local 21 de Gipuzkoa: evaluando las políticas de sostenibilidad local y la consecución de objetivos

El Observatorio de la Agenda Local 21 de Gipuzkoa nace el año 2005 con el objetivo de hacer **seguimiento y evaluación del estado y tendencias de la sostenibilidad y las Agendas Locales 21** en el contexto de Gipuzkoa, apoyar al pleno desarrollo de los procesos, y contribuir a la difusión de esta información entre administraciones y hacia la sociedad.

Desde su origen, el Observatorio ha asistido a los ayuntamientos guipuzcoanos que pertenecen a la Red Udalsarea 21 en la **evaluación anual** de la ejecución de sus políticas locales de sostenibilidad en el marco de la Agenda Local 21. Se parte para ello de una metodología común a los municipios de Udalsarea 21 así como de la herramienta informática Mugi 21 que la Red Udalsarea 21 pone al servicio de sus ayuntamientos miembros. Esta evaluación, cuenta con la participación de centenares de agentes técnicos municipales, lo que favorece la implicación transversal en la Agenda Local 21, dinamizando y mejorando la calidad de la ejecución de los Planes. Así mismo, se contribuye a la cultura de la **gestión pública por objetivos y la evaluación de resultados**.

A partir del **conocimiento detallado** de la ejecución de los **Planes de Acción**, y de la información de los indicadores de **sostenibilidad** de Gipuzkoa y sus municipios, el Observatorio **evalúa la eficacia de las políticas públicas actuales en materia de desarrollo**

sostenible, y las necesidades de acción futuras por parte de la administración foral.

Estas acciones, se concretan en una serie de **servicios de apoyo** a los municipios gestionados desde el propio Observatorio, que incluyen la financiación de acciones de los PAL, el apoyo a Oficinas 21 y asistencia técnica. Estos servicios, se complementan con la amplia diversidad de recursos técnicos y económicos de apoyo a los municipios que ofrecen los diversos departamentos de la Diputación Foral. Estos recursos abarcan ámbitos temáticos esenciales de las políticas locales de sostenibilidad, como son los residuos, la energía, el agua, la movilidad, la biodiversidad o el planeamiento urbanístico.

En el marco del Observatorio, se inició de forma pionera en el conjunto del Estado el **Servicio de soporte a la evaluación de la ejecución anual de los Planes de Acción de AL21**, con la vocación de disponer de un **instrumento de seguimiento sistematizado y homogéneo entre municipios** que permitiera conocer el grado de desarrollo de las políticas de sostenibilidad local. Con ello se pretende disponer de una **visión rigurosa y objetiva de las fortalezas y debilidades de los procesos**, y a partir de ello poder **reorientar y optimizar de forma continuada tanto la acción municipal como foral**.

Objetivos y beneficios en la escala local

El proceso de evaluación de la ejecución del Plan de Acción tiene como fin principal conocer en detalle las actuaciones que se han llevado a cabo en cada acción del Plan, y expone como resultados numéricos el grado de implantación del Plan por años desde que el Plan ha sido aprobado en el municipio. Sus objetivos específicos en la escala local:

- **Evaluar el nivel de implantación** del Plan de Acción en un municipio globalmente, de forma periódica y comparable entre años y entre municipios.
- Identificar, a partir de la evaluación, principales **debilidades y fortalezas de la implantación** del Plan de Acción en términos de tipología de acciones, temáticas, actores u otras variables, lo que ha de permitir optimizar su ejecución.
- **Actualizar o modificar**, con una periodicidad anual o plurianual, los contenidos del Plan de Acción a partir de la evaluación realizada, y en base a criterios técnicos.
- Observar más de cerca el Plan en cuanto al grado de detalle con el cual se definió y poder **corregir indefiniciones** que pudieran bloquear la correcta implantación **del Plan** a tiempo.
- Obtener de manera clara y objetiva la **recopilación de actuaciones** que se han llevado a cabo hasta la fecha en el marco del Plan y de lo que de otra manera no se tiene seguridad de conocerlas en su totalidad.
- Conocer el **grado de implicación de los agentes** municipales en la implantación del Plan.
- Disponer de información del nivel de ejecución del Plan para **comunicar** a la población y agentes sociales y económicos, y específicamente a todos aquellos que hayan participado en su diseño y/o participen en su seguimiento.
- Dinamizar un **proceso interno de reflexión** para involucrar a agentes implicados que no sean el propio coordinador de Agenda Local 21, con el fin de acercarlos más al proceso del que forman parte.
- Identificar **acciones que no avancen en su ejecución, valorando las causas** de esta situación, y formulando soluciones para facilitar su ejecución en el futuro.
- **Programar** el Plan de acción para el año siguiente en coherencia con las actuaciones que los agentes implicados en el plan tienen ya programadas para el año siguiente.

Objetivos y beneficios en la escala foral

Desde la escala foral, el Servicio pretende incidir tanto en la perspectiva de la Diputación como entidad de soporte a los municipios, como en la perspectiva de entidad competente de políticas territoriales. En este sentido, los objetivos específicos son:

- **Conocer**, de la forma más objetiva y sistemática posible, el **estado de implantación de los Planes de Acción de los municipios guipuzcoanos**, así como las principales **dificultades** para su completo desarrollo para **reorientar y ajustar las políticas de soporte** de la Diputación Foral a la implantación de políticas públicas de sostenibilidad.
- **Evaluar la eficacia** de las **líneas de subvención** a los ayuntamientos de la Diputación Foral de Gipuzkoa y su contribución a mejoras en sostenibilidad a nivel municipal.
- Contribuir a la visualización y gestión integrada de los procesos de AL21.

Enfoque metodológico

La gestión activa de los Planes de Acción de AL21

Los procesos de Agenda Local 21 se desarrollan siguiendo las siguientes fases de trabajo que se muestran en la siguiente Figura: (I) **Puesta en marcha**, (II) **Diseño** (que incluye diagnóstico y planificación), y (III) **Implantación y seguimiento**. Cuando esta última se encuentra ya avanzada se procede a una **revisión**, actualizando el diagnóstico y elaborando un nuevo Plan.

Según se muestra en la misma figura, la implantación de la AL21 incorpora dos

instrumentos complementarios para el seguimiento del proceso:

- **Evaluación anual de la ejecución del plan de acción:** Orientada a evaluar el grado de cumplimiento de los compromisos de acción (acciones del Plan)
- **Cálculo de los Indicadores de Sostenibilidad Local:** Orientados a evaluar el logro de los objetivos de mejora del municipio (objetivos sostenibilistas del Plan y en general los Compromisos de Aalborg)

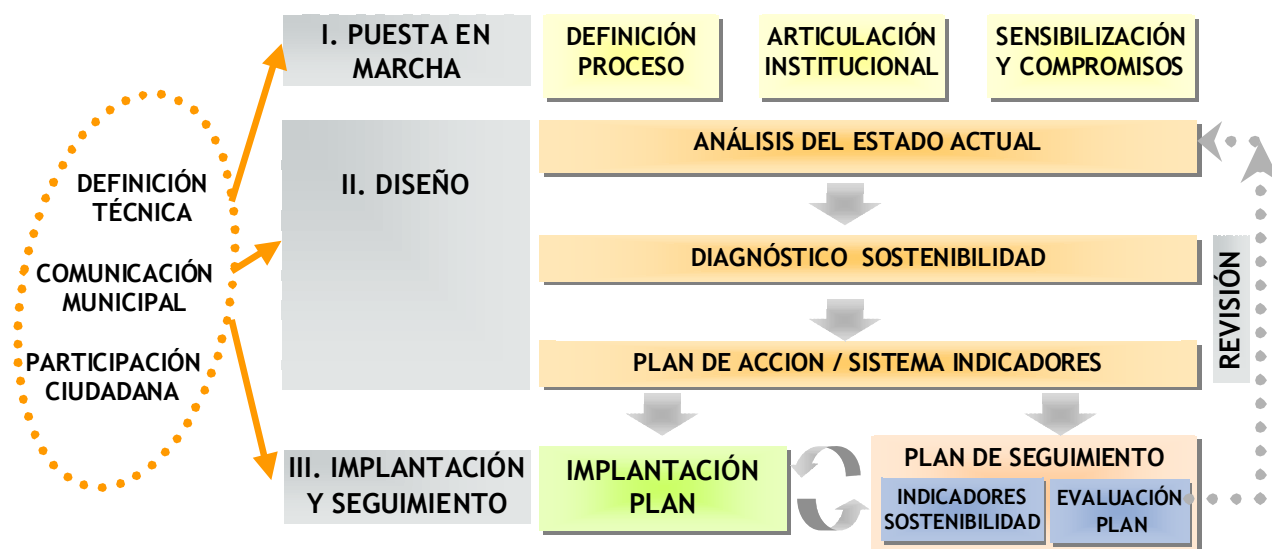


Figura 1 Esquema del proceso de Agenda Local 21

Fuente: Guía metodológica para la Evaluación y Programación anual de los Planes de Acción de AL21 en municipios del País Vasco (IHOBE, 2006).

Se ha evidenciado durante los últimos años que la implantación efectiva de las Agendas Locales 21 requiere del establecimiento de una vinculación del Plan (planificado a escala plurianual), con la práctica habitual de la programación y desarrollo de la gestión municipal (habitualmente en una escala anual o inferior). Se hace necesario pues, establecer unos hitos de actuación más cercanos y

delimitados que permitan la aplicación concreta y visible del Plan.

En este contexto, parece especialmente oportuno la implantación de una **gestión anual del Plan de Acción**, que permita cada año valorar y comunicar la evolución del logro de objetivos sostenibilistas (indicadores de sostenibilidad), las actuaciones realizadas de la AL21 (evaluación de la ejecución del Plan), y

establecer las actuaciones a realizar durante el año siguiente (programación anual del Plan), preferentemente vinculándolas a los presupuestos municipales.

La evaluación y programación anual de los Planes de Acción facilita así la implicación de los diversos servicios del ayuntamiento (**transversal**), la incorporación del Plan de Acción en la gestión municipal cotidiana

(**operativo**), y la consolidación de órganos de participación (**participativo**). Estos tres aspectos, que configuran los factores clave en la implantación de la AL21, constituyen al mismo tiempo las principales dificultades identificadas en este tipo de procesos.

En la siguiente figura se plantea como se relacionan y despliegan en el tiempo estos tres procesos:

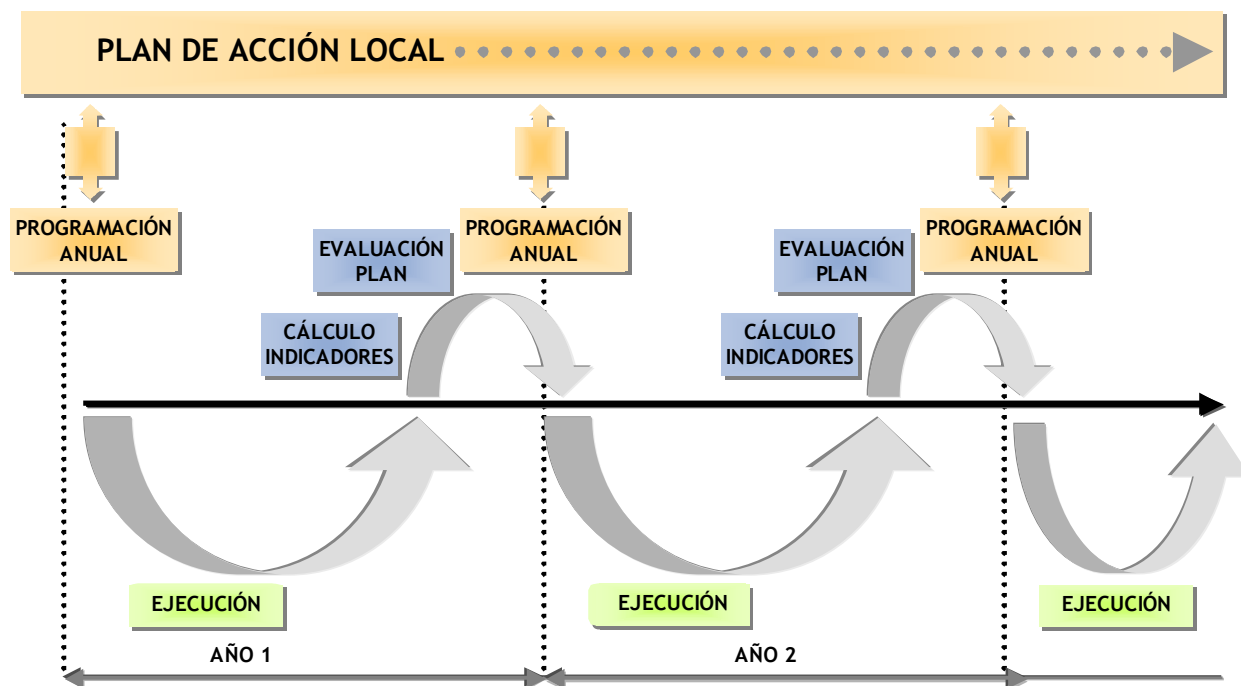


Figura 2 Ciclo de gestión anual del Plan de Acción de AL21

Fuente: Guía metodológica para la Evaluación y Programación anual de los Planes de Acción de AL21 en municipios del País Vasco (IHOBE, 2006)

Evaluación de la ejecución y programación anual del Plan de Acción de AL21

La metodología empleada para evaluar la ejecución del Plan de Acción se desarrolló en el marco de Udalsarea 21 con el objetivo de garantizar la comparabilidad y consistencia de resultados entre municipios del conjunto de la CAPV. El Programa de Soporte a la evaluación de Planes de la Diputación Foral de Gipuzkoa constituyó la primera iniciativa para su implantación generalizada entre municipios, y contribuyó a que la metodología se optimizara y consolidara. El proceso de evaluación se apoya en recursos comunes de la red como son la aplicación informática MUGI 21 de gestión

integrada de la AL21 instalada en el conjunto de municipios miembros, así como de una guía metodológica de referencia.

Tal y como se muestra gráficamente la Figura 3 el proceso se lleva a cabo a través de una serie de tareas e implica la participación del conjunto de **servicios municipales** implicados en la ejecución de acciones del Plan, el coordinador de Agenda Local 21, y la Asistencia Técnica externa que hace las veces de **equipo evaluador**.

El proceso se basa en la recopilación exhaustiva por parte de todos los agentes implicados de las actuaciones realizadas durante el año en curso que hayan contribuido a la implantación del Plan de Acción-AL21. En base a esta información, debidamente integrada en el entorno MUGI 21, la asistencia realiza una evaluación externa sistematizada del grado de ejecución de cada acción del Plan. Posteriormente, a partir de agregación ponderada de resultados, se obtiene el grado de implantación global del Plan.

En el marco del **Servicio de soporte a la evaluación de los Planes de acción de DFG** se han establecido dos tipologías de asistencia, en función del rol de la persona que coordina el proceso municipal y el de la Asistencia técnica

externa. Los ayuntamientos que participan por primera vez en el Servicio, y por lo tanto es la primera evaluación que van a llevar a cabo, reciben una **Asistencia Integrada**, mientras que aquellos que ya han evaluado anteriormente la ejecución del Plan de acción, reciben una **Asistencia Simplificada**, en la que el coordinador asume más tareas. Con este modelo se pretende facilitar un soporte reforzado inicial para consolidar el proceso, y a la vez fomentar a posteriori un mayor liderazgo, esfuerzo e implicación de los ayuntamientos que haga viable técnica y económicamente generalizar el Servicio al conjunto de municipios que estén interesados.

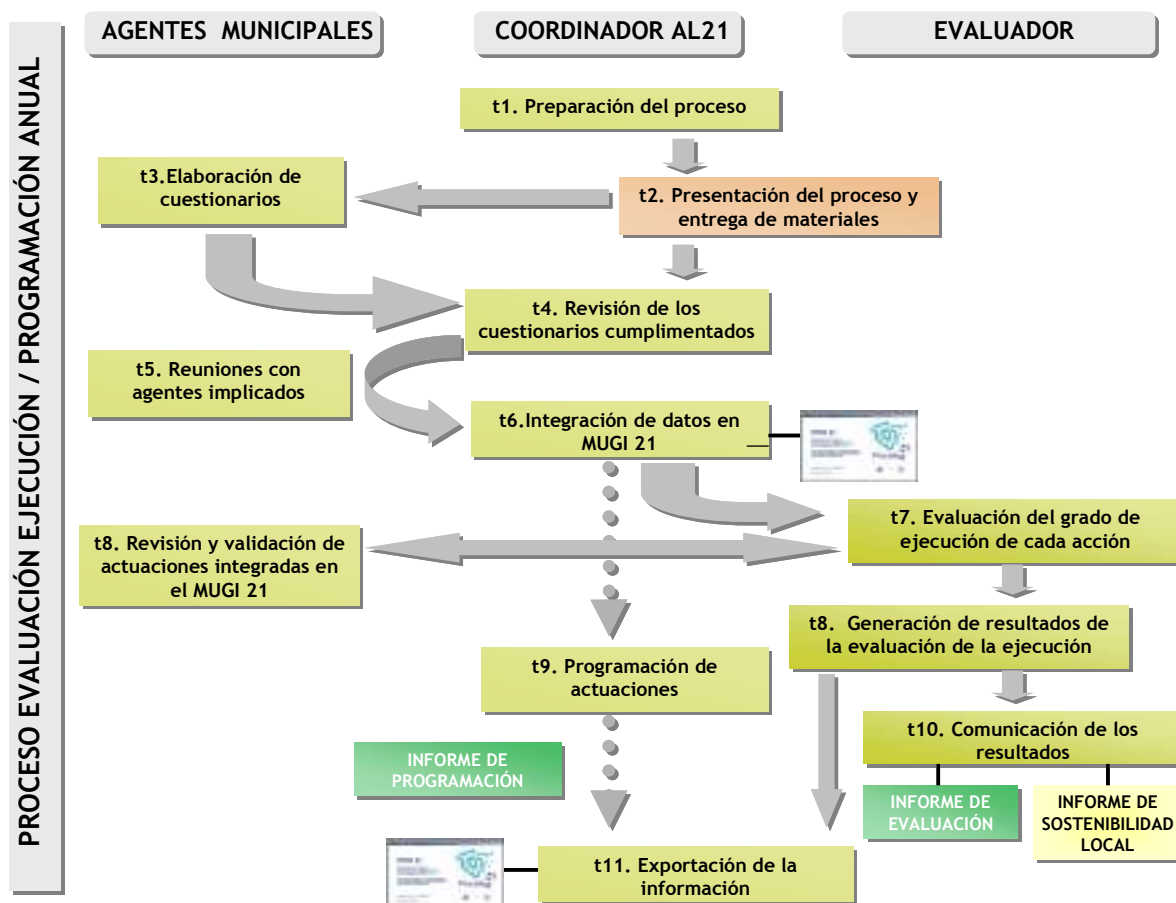


Figura 3. Esquema básico de fases del proceso de evaluación del grado de implantación del Plan de Acción
Fuente: Guía metodológica para la Evaluación y Programación anual de los Planes de Acción de AL21 en municipios del País Vasco (IHOBE, 2006)

ALCANCE Y CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO 2010

Desde el año 2005 de inicio del Servicio, el número de municipios interesados en participar ha ido aumentando de forma notable y progresiva, alcanzando el año 2010, 36 municipios y 2 comarcas.

Es remarcable la **consolidación de los procesos dentro de los ayuntamientos**, que una vez han dispuesto de una evaluación integrada el primer año, han optado por mantenerse en el Servicio en el marco de evaluaciones simplificadas, y por tanto aportando **mayor compromiso y recursos a partir del segundo año**. Esta circunstancia, no sólo facilita una optimización de los recursos forales necesarios para el despliegue del Servicio, sino que también conlleva en los municipios una mayor integración y asunción como propio del proceso, que es condición fundamental para que el proceso tenga éxito.

Desde el año 2008, en el Servicio se optó por reforzar el carácter comunicativo de la presentación de resultados **en forma de presentación de diapositivas** para facilitar su difusión interna dentro de los ayuntamientos y la comunicación pública a través de mecanismos como las páginas web municipales.

Así mismo, se ha continuado la inclusión de una **evaluación simplificada de los mecanismos internos de coordinación** de la AL21 así como **procesos de participación**. Para mejorar de forma continuada la calidad de esta evaluación, se ha reajustado parcialmente el cuestionario para obtener una foto más precisa de la situación. Con ello se pretende ir ampliando la perspectiva de la evaluación de las AL21 a variables como el grado de transversalidad y participación alcanzado analizar la capacidad de activación de estc

elementos por parte de los Ayuntamientos participantes.

En la evaluación del 2010, 6 de las **asistencias simplificadas** han sido tratadas como de **carácter avanzado**, lo que ha conllevado trabajar específicamente el proceso de programación anual del plan, y realizar una autoevaluación supervisada por la Asistencia Técnica. **Estos municipios son: Arrasate, Azpeitia, Donostia, Legazpi, Tolosa y Zarautz.**

El número de acciones evaluadas para el conjunto de municipios en el año 2010 es de 4.996, mientras que el de agentes municipales que han tomado parte de estos procesos a través de facilitar información a las personas coordinadoras de la Agenda Local 21, 630, que supone un incremento del 37% y 46% respectivamente en relación al 2009 (3.638 acciones y 433 agentes). Los municipios destinatarios de este servicio en 2010 representan el 40 % de los municipios del territorio y al 76 % de la población de Gipuzkoa. Con ello, el Servicio consolida una dimensión que permite disponer de una **información más que notable sobre las políticas de sostenibilidad local planificadas y la evaluación de su implantación**, así como unos **mecanismos de tracción a la acción** por parte de número muy elevado de **agentes técnicos locales** que ven reflejada, evaluada y reconocida política y socialmente su gestión de forma anual.

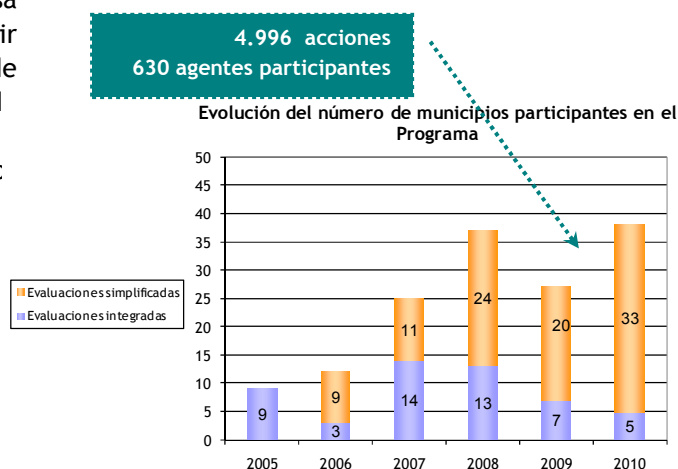


Figura 4. Evolución del número de municipios participantes en el Servicio
Fuente: Elaboración propia

Características de los Planes de Acción evaluados

En el marco del Servicio de soporte a la evaluación de Planes del año 2010 se han evaluado 38 planes de acción, todos ellos con una estructura formal homogénea, pero con diferencias en relación al número de acciones consideradas o el peso asignado a los diferentes ámbitos temáticos. En relación a las características de los Planes cabe remarcar los siguientes aspectos:

- El número promedio de acciones considerado en los Planes de Acción evaluados ha disminuido ligeramente entre el 2009 y 2010 de 135 a 131 debido a que los municipios de nueva incorporación disponen de Planes con menor número de acciones. Sin embargo, el número de agentes implicados ha permanecido estable con un promedio de 16 agentes en 2009 y 2010.
- Si analizamos específicamente el grupo de municipios mayores de 15.000 habitantes, destaca un descenso del promedio del número de acciones más acentuado (de 223 a 189) y agentes implicados (de 30 a 21) entre el año 2009 y 2010. Ello se debe a que este último año se han incorporado dos nuevos municipios de más de 15.000 habitantes (Irún y Hondarribi) con Planes más reducidos y menor número de agentes implicados, y contribuyen también especialmente en este grupo, los planes de segunda generación de municipios como Arrasate, Tolosa y Zarautz, que de acuerdo a la nueva guía de revisión de planes de acción en municipios de Udalsarea 21, apuestan por planes más ajustado a la realidad aunque su horizonte temporal es más largo.
- El número medio de acciones y agentes implicados en los Planes manifiesta una correlación notable con el tamaño de municipio, por lo que si bien con excepciones, el nivel de esfuerzo de los planes se ha procurado adaptar al tamaño del municipio.
- Cabe decir no obstante, que las diferencias entre los contenidos de los distintos Planes, hace que las disparidades en el nivel de esfuerzo requerido para la ejecución de los Planes pueda ser relevante. En consecuencia, las comparaciones en nivel de implantación entre municipios se tienen que considerar con prudencia y con carácter orientativo.
- Es remarcable en positivo la alta diversificación de temas considerados en los Planes de acción, que incorporan ámbitos territoriales (25,1%), ambientales (40,5%) y de forma creciente los últimos años aspectos económicos y sociales (34,4%), que presentan un peso especialmente relevante en el caso de los municipios pequeños (datos de la evaluación de 2009).
- Se debe considerar también municipios que integran en su plan de acción de AL21 Programa Municipal de Lucha contra el Cambio Climático, lo que hace aumentar el número de acciones. Este es el caso de Donostia, Legazpi, Tolosa y Zarautz.

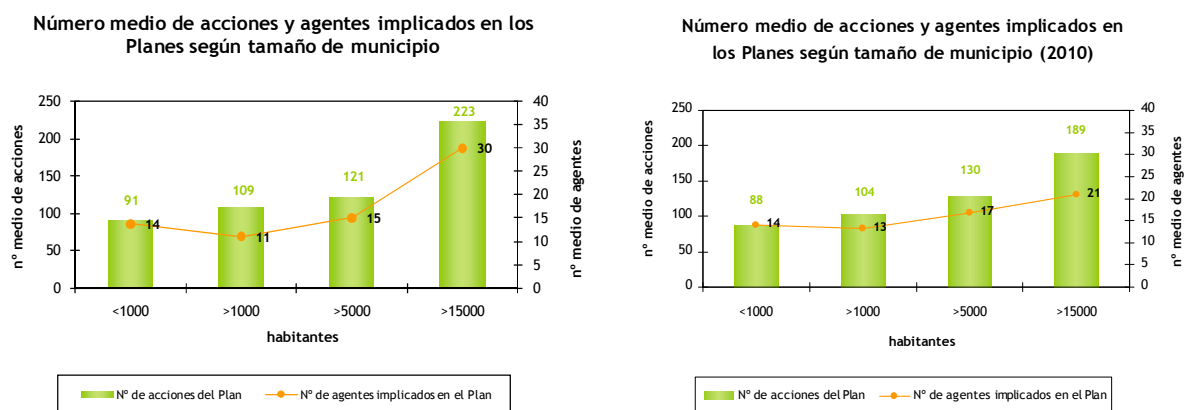


Figura 5 Número medio de acciones y agentes implicados en los Planes según tamaño de municipio

Fuente: Elaboración propia

Distribución de acciones por principales ámbitos temáticos (2009)

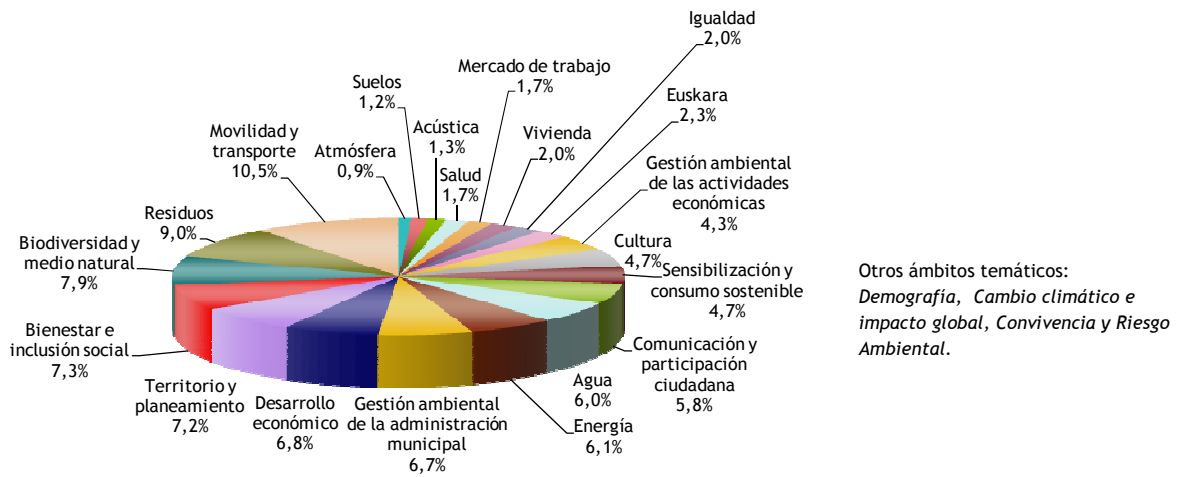


Figura 6 Distribución de acciones por principales ámbitos temáticos (2009)

Fuente: Elaboración propia a partir de Informes facilitados por la Secretaría Técnica de Udalsarea 21 (Mugi 21)

Número de acciones de los PAL por municipio

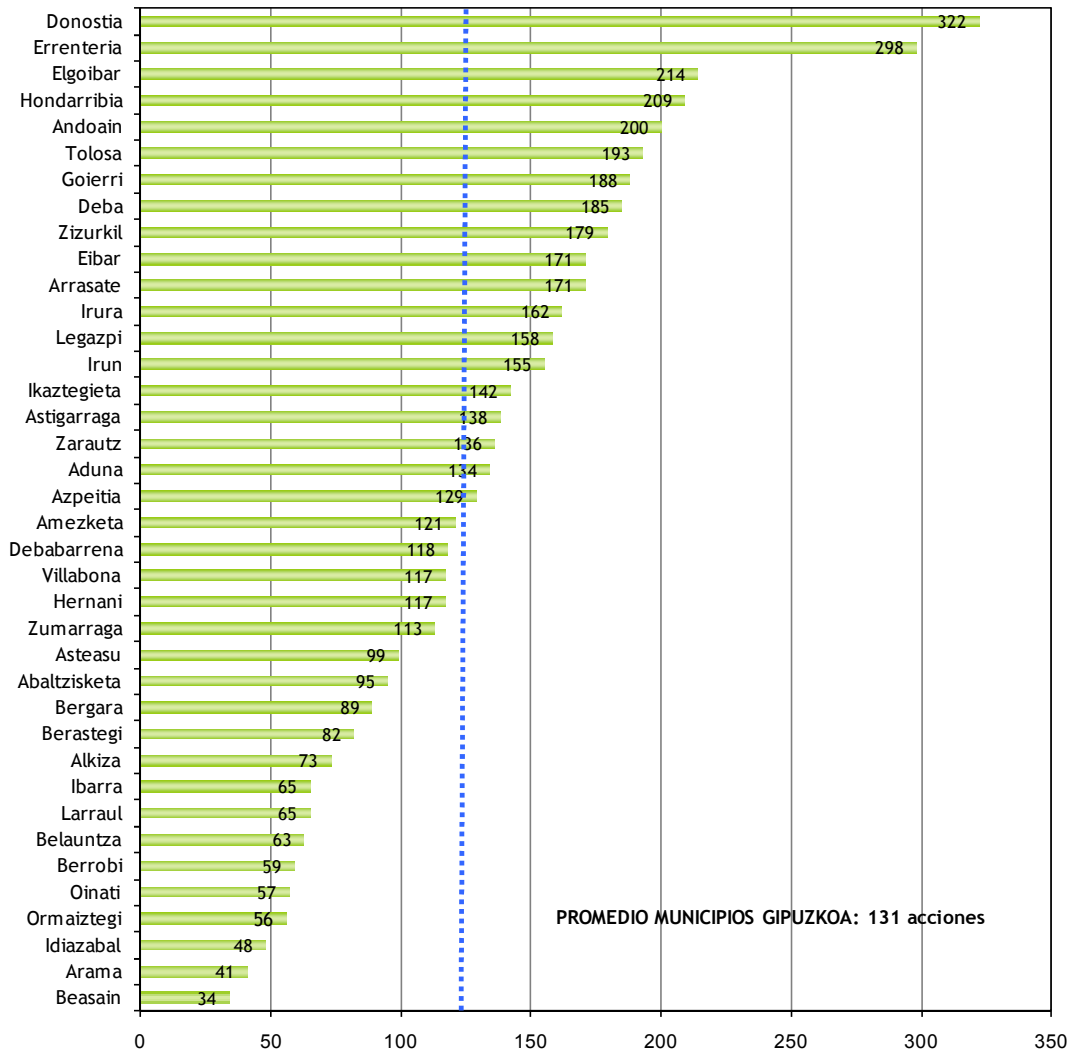


Figura 7 Número de acciones de los PAL por municipio

Fuente: Elaboración propia

EVALUACIÓN DEL GRADO DE IMPLANTACIÓN GLOBAL DE LOS PLANES DE ACCIÓN - AGENDA LOCAL 21

Implantación global del Plan

A partir de la evaluación del grado de ejecución de cada una de las acciones de los Planes se clasifican según se consideren que están completadas, finalizando, avanzadas, iniciadas o pendientes de inicio. A partir de ello se establece el grado de implantación global del Plan para el año en consideración.

En el marco del Servicio se evalúan Planes que disponen de un plazo de ejecución acumulado diferente. Así, hay municipios que alcanzan ya su octavo año de ejecución, mientras que en otros están en su primer año al haber finalizado el diseño del Plan más recientemente. Esta circunstancia implica la necesidad de comparar los grados de implantación en consideración al año de ejecución en el que se encuentran.

A la hora de valorar el grado de implantación de los Planes, se ha considerado como objetivo, alcanzar el 60% de ejecución en el 5º año de ejecución, referente aplicado en general para los Planes de Acción Local-AL21 de la CAPV.

Los principales resultados obtenidos se sintetizarían del siguiente modo:

- En el tercer año de vigencia de los Planes de Acción guipuzcoanos evaluados, como promedio, el grado de implantación medio es del 33,8%, encontrándose por debajo del objetivo deseable establecido del 39,0% para los planes con tres años de ejecución. Sin embargo comparado con el mismo dato promedio correspondiente al año 2008, destaca que ha aumentado ligeramente (de 32,4% a 33,8 %).
- El grado medio de implantación de los Planes incrementa de forma gradual a medida que avanzan los años de ejecución, si bien a un ritmo de ejecución alrededor de un 13% inferior al objetivo deseable. (ver figura 8).
- El patrón de evolución de la implantación viene marcado en primer lugar por el hecho que los Planes más recientes y que se encuentran en segundo o tercer año de ejecución manifiestan un ritmo más elevado de implantación. A ello contribuye el disponer de Planes mejor diseñados, el acceso a unos servicios de apoyo más estructurados y amplios por parte de las administraciones supramunicipales como la DFG, así como a la mayor integración de los procesos dentro de la organización municipal. Por otro lado, parece indicar que muchos de los Planes que se encuentran con más de 4 o 5 años de ejecución han agotado su período de vigencia y el contenido del Plan se aleja cada vez más de las necesidades de los municipios. El grado de ejecución promedio en 2008 para el 6º año de implantación era 51,1 % frente a un 62,8 % en 2010).
- En el Servicio de 2010 se han evaluado los primeros Planes de segunda generación, de acuerdo a la nueva **Guía Metodológica para la Revisión de Planes de Acción - Agenda Local 21 en municipios de la CAPV**. El grado de implantación de estos planes ha sido superior al promedio obtenido por los demás municipios, y prácticamente equivalente al objetivo fijado de alcanzar el 18% de implantación en el 1er año de ejecución y el 28,5% en el 2º año.

- El 11% de los municipios (Bergara, Amezketeta, Zumárraga y Donostia) están implantando sus Planes a un ritmo superior al objetivo establecido.
- Por otro lado, el 24% de municipios se encuentra un 20% por debajo del objetivo de implantación a alcanzar según el año de ejecución en el que se encuentran (ver figura 9).
- No obstante, existe un grupo de municipios, que además de encontrarse en niveles de implantación inferiores a los fijados como objetivos, también muestran una reducción en el ritmo de ejecución durante el último año (ver figura 10). Estos casos están fuertemente condicionados por aspectos como la falta de liderazgo político, falta de responsable municipal de AL21 de referencia o agotamiento de la vigencia de los Planes más antiguos.
- En referencia a la dimensión de los municipios, se observa como los municipios con población superior a 15.000 habitantes disponen de un grado de implantación inferior a los de menor población (ver figura 11).

Evolución del grado medio de implantación de los Planes respecto a objetivo

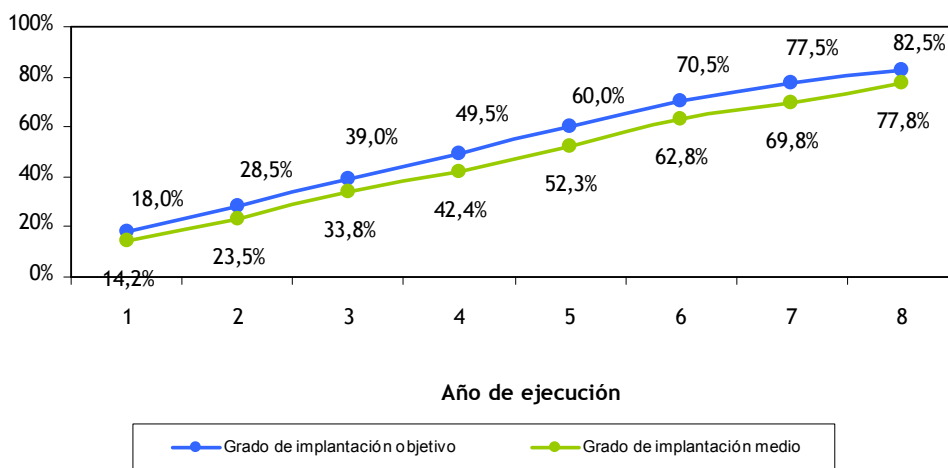


Figura 8 Evolución del grado medio de implantación de los Planes respecto a objetivo
Fuente: Elaboración propia

Adecuación del ritmo de ejecución de los Planes en los municipios

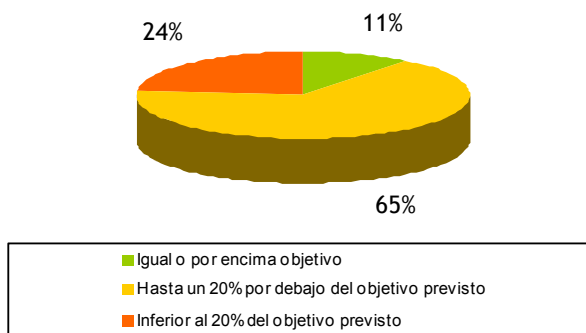


Figura 9 Adecuación del ritmo de ejecución de los Planes en los municipios
Fuente: Elaboración propia

Grado de implantación por municipios y años de ejecución respecto objetivo

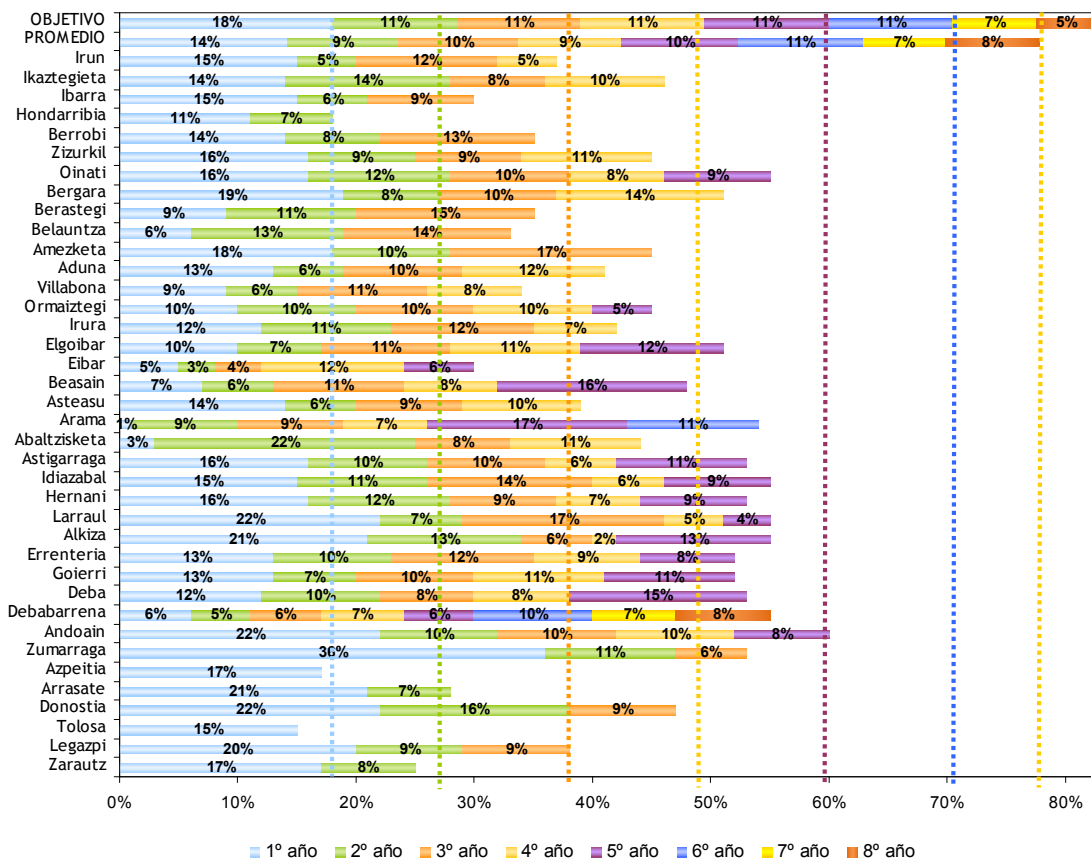


Figura 10 Grado de implantación por municipios y años de ejecución respecto a objetivo

Fuente: Elaboración propia

Grado de implantación según tamaño de municipio (3r año ejecución)

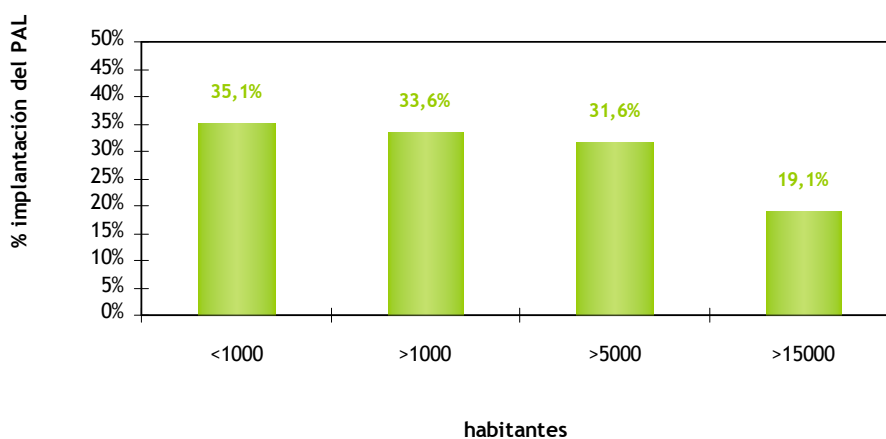


Figura 11 Grado de implantación según tamaño de municipio

Fuente: Elaboración propia

Incremento del grado de implantación del Plan en el último año

- En el último año evaluado se ha alcanzado un incremento del grado de implantación medio entre todos los municipios del 9,9%, ligeramente inferior al ritmo objetivo de implantación óptimo del 10,5% anual.
- Se identifican 14 municipios que durante este último año han conseguido un incremento del grado de implantación de sus Planes superior al valor objetivo. En el otro extremo, 24 de los municipios muestran un ritmo inferior al objetivo, destacando un pequeño grupo con Planes aparentemente estancados en su implantación por diversos factores en cada caso.

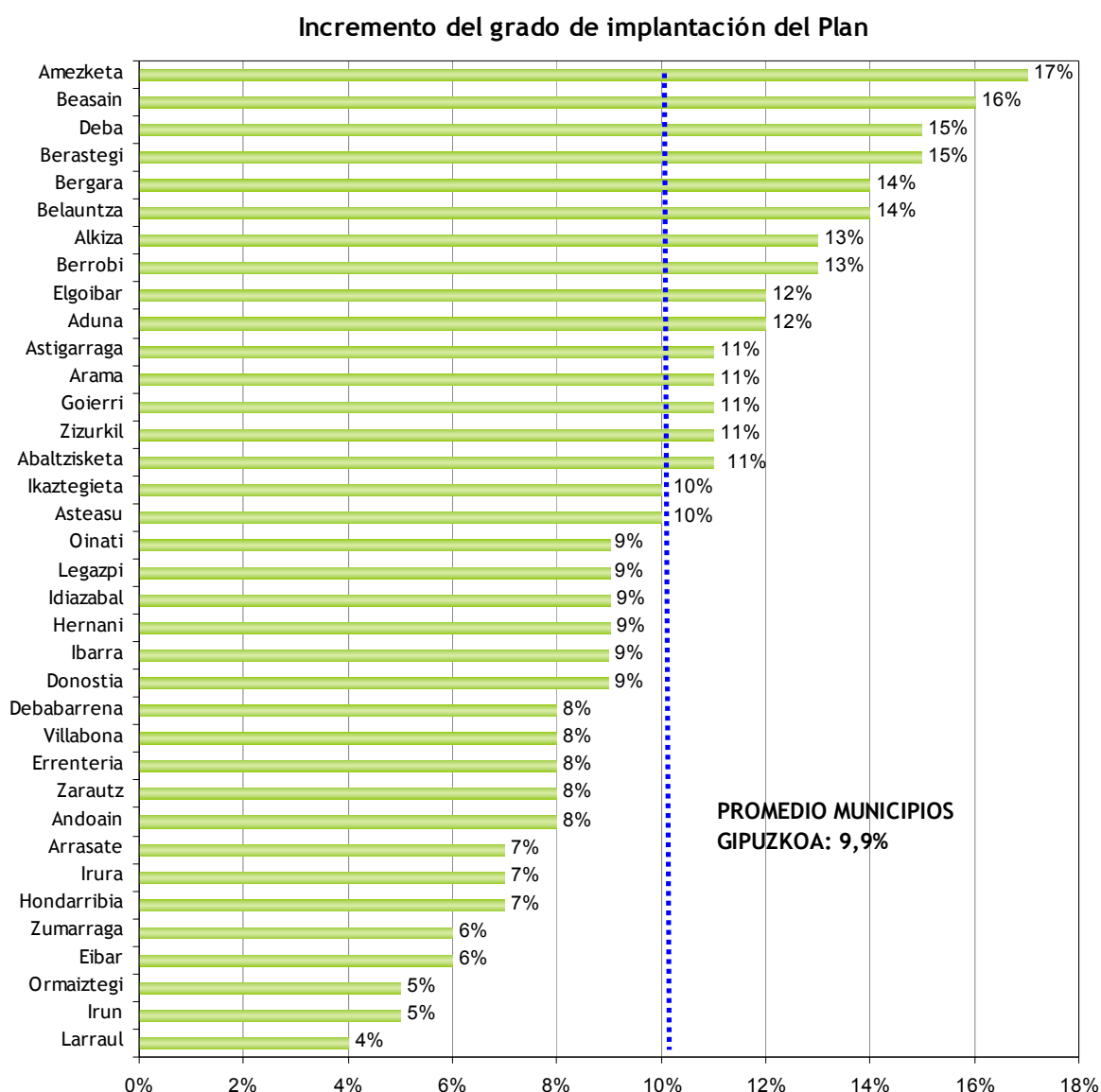


Figura 12 Incremento del grado de implantación del Plan en el último año

Fuente: *Elaboración propia*

Nota: *No se han considerado a los municipios que han evaluado solo el primer año de ejecución del plan: Azpeitia y Tolosa*

Estado global de ejecución de las acciones

Junto al análisis del grado de implantación global del Plan, es oportuno evaluar el estado de ejecución concreto del conjunto de las acciones, clasificadas en las 5 categorías establecidas en la metodología (completadas, finalizando, avanzadas, iniciadas o pendientes de iniciar). Destaca en este caso los siguientes aspectos:

- Con un promedio de 4 años de ejecución de los Planes, el 82% (4.096) de las acciones se encuentran en 2010 como mínimo ya iniciadas, y tan sólo el 18% de las acciones están pendientes de inicio. Este porcentaje ha disminuido considerablemente respecto la evaluación del 2009, en la cual las acciones pendientes de inicio representaban el 34% de todas las acciones.
- Del estado de ejecución de las acciones de los Planes destaca que el 71% de las acciones ya se han iniciado, se encuentran en estado avanzado o finalizando. Este hecho hace prever que en el próximo año se pueda mantener el ritmo de incremento como mínimo similar al de este último año ya que los Planes están en plena ejecución.

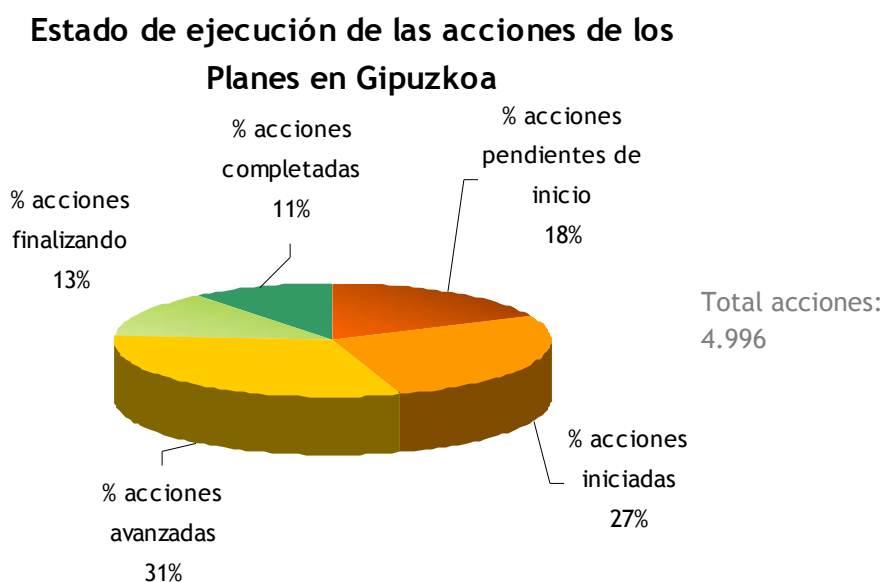


Figura 13 Estado de ejecución de las acciones de los Planes

Fuente: Elaboración propia

Estado de ejecución de las acciones de los PAL comparado por municipios

- El conjunto de municipios evaluados presentan una marcada dispersión de grados de ejecución de sus respectivas acciones, disponiendo en todos los casos de acciones en grados de ejecución que oscilan desde el nivel de acciones completadas a acciones por iniciar.
- Destaca la relevancia de las acciones clasificadas en estados intermedios de ejecución, como son las “avanzadas” y muy especialmente las “iniciadas”. Si bien en estas últimas, indica que son acciones a las que se han asignado recursos económicos o técnicos, supone al mismo tiempo una cierta señal de alerta en cuanto a que éstos pueden ser insuficientes o no continuados, lo que provoca un escaso avance en su ejecución.

Estado de ejecución de las acciones de los PAL por municipio evaluado

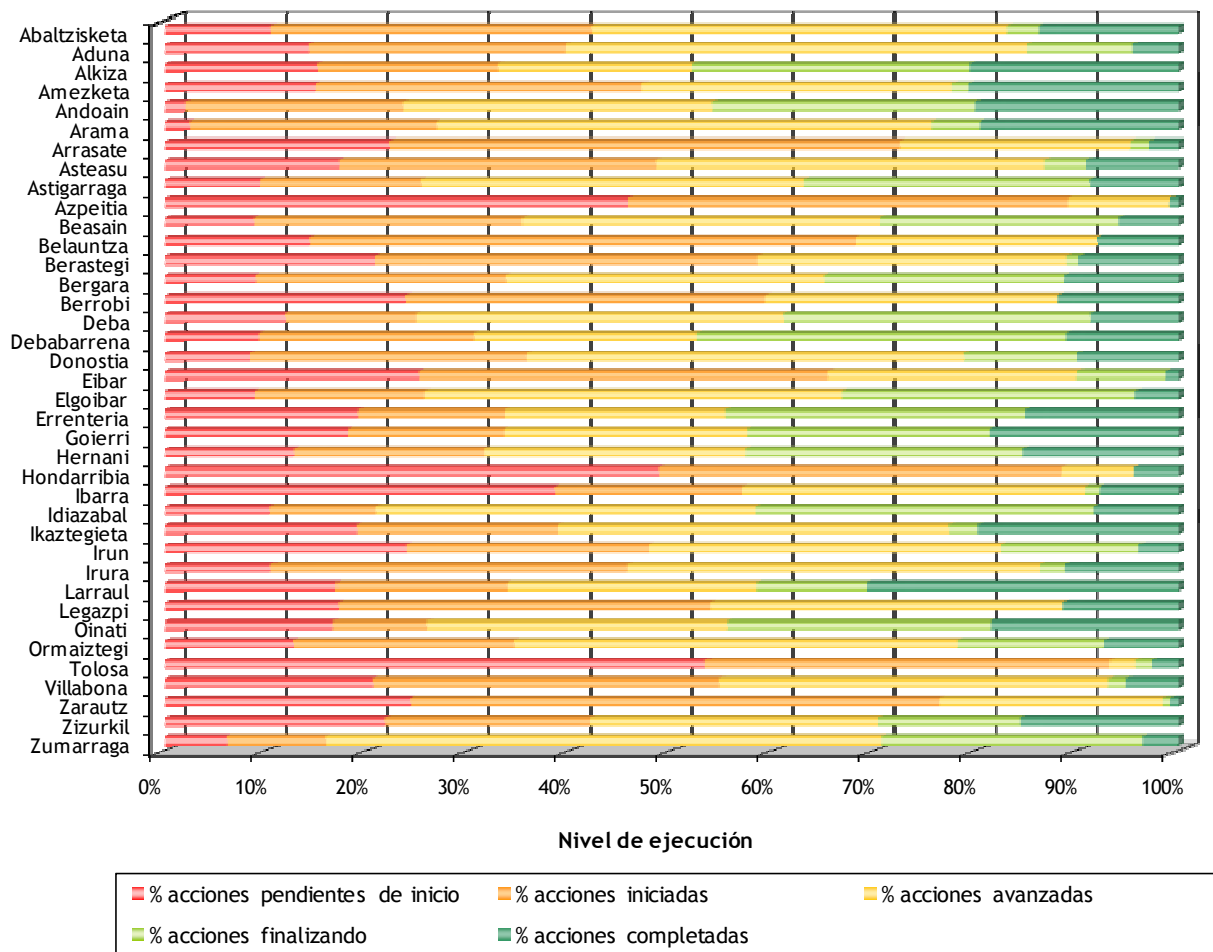


Figura 14 Estado de ejecución de las acciones de los PAL por municipio evaluado

Fuente: Elaboración propia

Implantación por ámbitos temáticos (2009)

Tal y como se comentaba en apartados anteriores, los Planes de Acción incorporan acciones de ámbitos temáticos muy diversos. El análisis del grado de implantación según las diferentes temáticas consideradas nos aporta información relevante sobre qué aspectos disponen de una mayor atención y asignación de recursos por parte de los ayuntamientos, y al mismo tiempo son ámbitos de intervención en los que los ayuntamientos han podido tener más capacidad de ejecución efectiva. Esta capacidad de ejecución puede estar asociada a los recursos normativos, de gestión y económicos propios de los ayuntamientos, o bien pueden ser recursos facilitados por administraciones supramunicipales como la propia Diputación Foral de Gipuzkoa. De los resultados obtenidos destacaría:

- En 2009, los ámbitos con mayor grado de implantación fueron los pertenecientes al agua (43%), bienestar e inclusión social (42%), movilidad y transporte (42%), a la cultura (41%) y el euskara (40%), si bien en todos los casos con grados de implantación inferiores al objetivo (49,5%). Este grado de implantación comparativamente superior en estas temáticas viene facilitado por el hecho de constituir, en general, ámbitos en los que en general la administración local (municipal o mancomunada) dispone de competencias remarcables.
- Las temáticas referentes a la biodiversidad y el medio natural (29%), al cambio climático e impacto global (27%), a la igualdad (25%) y al riesgo ambiental (18%) son las que alcanzaron un grado de implantación inferior.
- En la comparación del estado de ejecución por temáticas con los datos correspondientes al año 2008, destaca en positivo el incremento de acciones relativas a Agua (de 38 % a 43 %), Bienestar e inclusión social (33 % a 42 %) o Mercado de trabajo (de 26 % a 31 %). Sin embargo destaca el descenso en la implantación relativa de acciones relacionadas con el Riesgo ambiental (de 28 % a 18 %),

Grado de implantación por ámbito temático (2009)

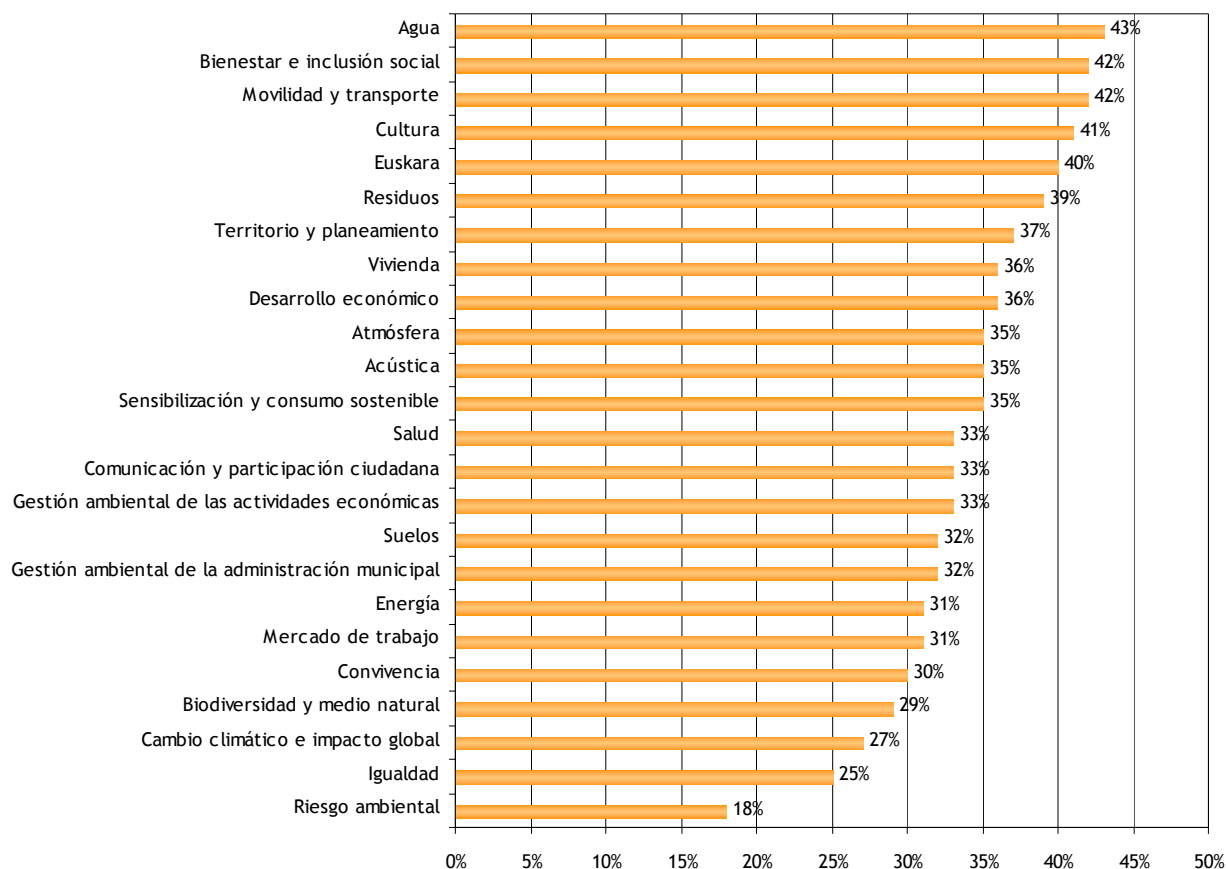


Figura 15 Grado de implantación por ámbito temático (2009)

Fuente: Elaboración propia a partir de Informes facilitados por la Secretaría Técnica de Udalsarea 21 (Mugi 21)

Nivel de realización de acciones por temáticas (2009)

La cantidad de acciones realizadas en relación a los diferentes ámbitos temáticos ofrece una visión general del esfuerzo de ejecución dedicado a cada uno de ellos.

- En 2009, los ámbitos temáticos con mayor nivel de implantación fueron la movilidad y transporte, los residuos y el bienestar e inclusión social, acorde con el grado de implantación y peso de estas temáticas dentro de los Planes de Acción. En 2008, fueron la movilidad y transporte, el desarrollo económico y los residuos. Es decir se consolida el nivel de intensidad en el marco de las AL21 en relación a residuos y movilidad.
- Las temáticas pertenecientes a las acciones con menos nivel de realización fueron las referentes a la convivencia, al riesgo ambiental y al cambio climático e impacto global, que coinciden exactamente con el correspondiente análisis en 2008. Las acciones consideradas específicamente de cambio climático son aún escasas, constituyendo un ámbito que se prevé reforzar en los próximos años. A ello contribuirá, sin duda, el despliegue de los Planes de Acción para la Energía Sostenible (PAES).

Nivel de ejecución de las acciones de los PAL por ámbito temático (2009)

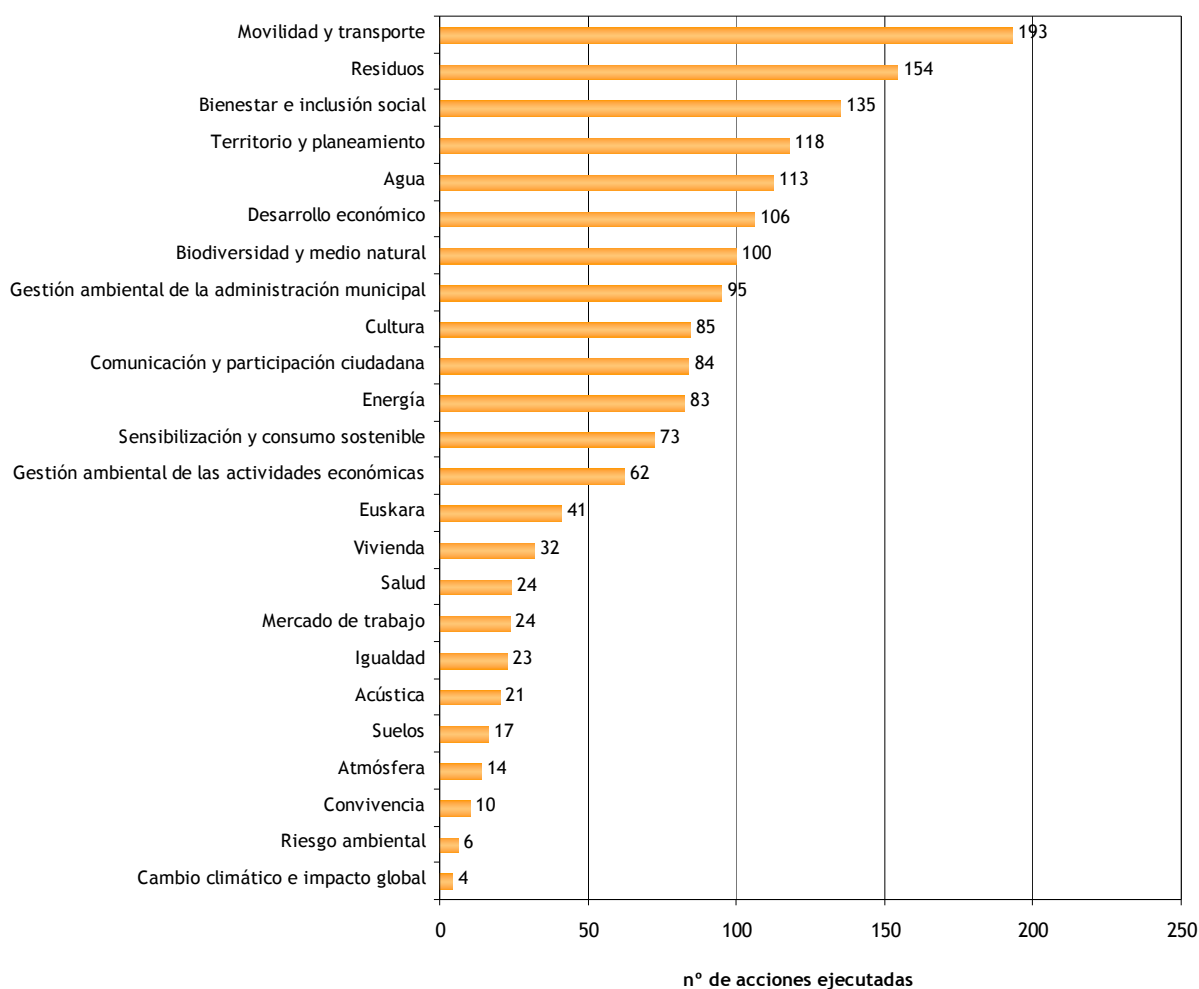


Figura 16 Nivel de ejecución de acciones por temática (2009)

Fuente: Elaboración propia a partir de Informes facilitados por la Secretaría Técnica de Udalsarea 21 (Mugi 21)

Grado de transversalidad

Uno de los retos de los Planes de Acción-AL21 es su carácter transversal dentro de la organización municipal, ya que incorpora ámbitos e instrumentos de intervención muy diversos, que lleva a la necesidad de la participación de muchos agentes técnicos y políticos dentro del ayuntamiento. Cuanto mayor sea la implicación de técnicos y políticos, mayor calidad dispondrá el proceso de Agenda Local 21. Ello se concretará tanto por la contribución a una mayor y mejor implantación del Plan, como a la propia consolidación de la integración de criterios de sostenibilidad en la gestión y funcionamiento habitual de la administración. En el marco de las evaluaciones de Planes se define como grado de transversalidad el porcentaje de acciones en ejecución en las que participan otros agentes a parte de la persona responsable de coordinar la AL21. Destacaría en este caso los siguientes aspectos:

- El grado de transversalidad medio de la implantación de los Planes de acción de los municipios participantes en el Servicio con población superior a 5.000 habitantes es del 67,1%. Los municipios con transversalidad del 100% coinciden con los de menor población (por disponer de coordinadores comarcales), seguidos de algunos de mayor tamaño (en este caso, por la existencia de competencias distribuidas entre muchos departamentos).

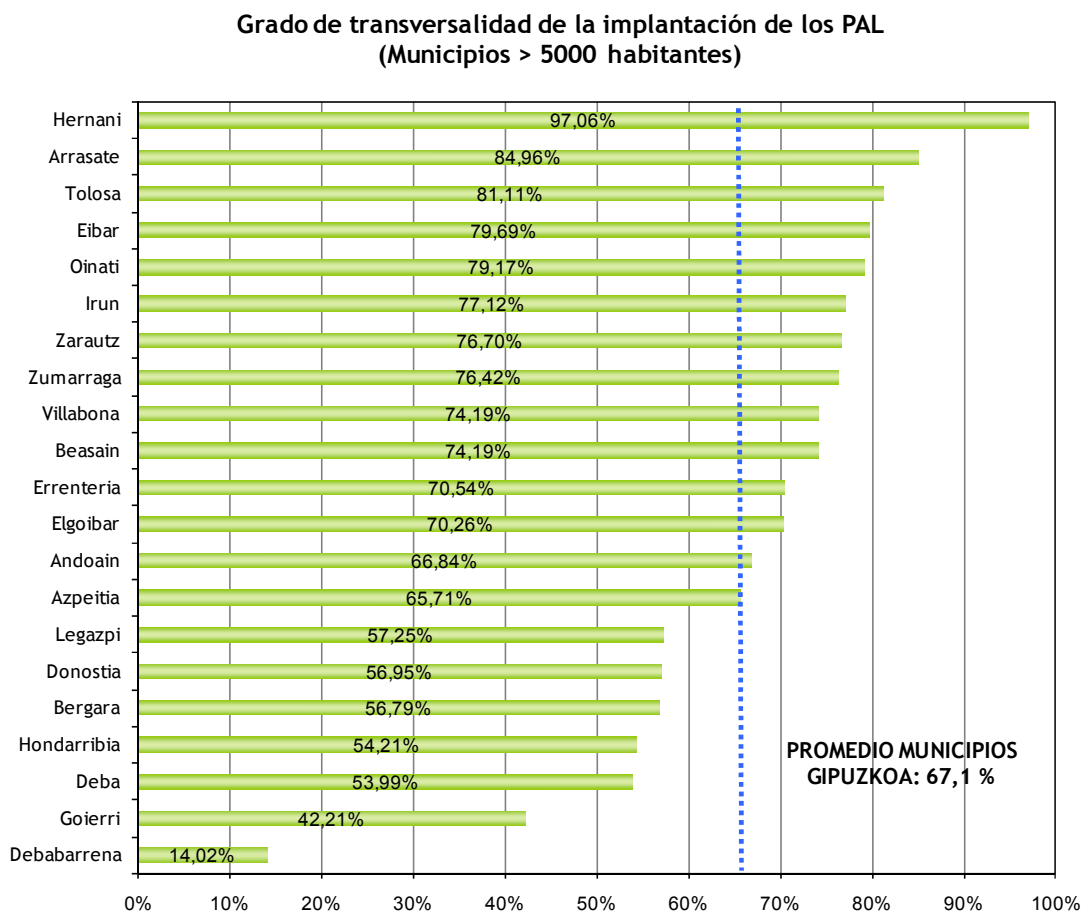


Figura 17 Grado de transversalidad de la implantación de los PAL comparada entre municipios con más de 5000 habitantes

Fuente: *Elaboración propia*

EVALUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y COORDINACIÓN INTERNA

Participación ciudadana: Instrumentos de participación

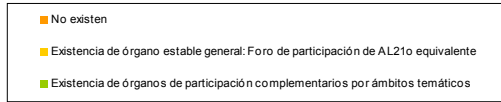
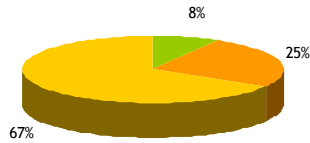
La participación ciudadana constituye un factor inherente al despliegue de los procesos de Agenda Local 21 a través de la cual se pretende mejorar la calidad del diseño de los Planes, así como facilitar e impulsar su implantación posterior. Con el objetivo de articular la participación, se procura dotar a los procesos de instrumentos de participación de carácter estable, con la vocación de acompañar y enriquecer no sólo el proceso de diseño, sino que también el de implantación posterior.

Al igual que en ediciones anteriores, en el marco del Servicio de evaluación de Planes del 2010 se ha realizado una evaluación genérica y con carácter orientativo del dinamismo de estos instrumentos. No constituye en ningún caso una evaluación cualitativa en profundidad de la calidad de la participación, pero sí que nos aporta una primera radiografía general.

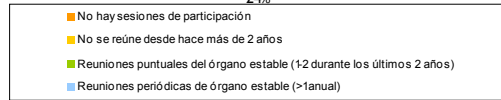
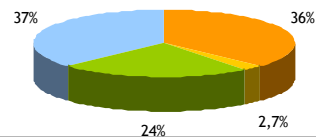
Las principales conclusiones extraídas son:

- El 67% de los municipios evaluados dispone de un órgano estable de participación, definido generalmente como Foro de Participación, mientras que el 25% de los municipios no disponen de ningún órgano. En el 8% de los municipios existen órganos complementarios de participación en el Foro, lo que dota a éstos de una mayor calidad en sus procesos participativos.
- Sin embargo, aunque formalmente existen órganos de participación, tan solo en el 37% de los municipios los foros muestran una dinámica destacada. En el 3% los foros no se han reunido durante los dos últimos años, y en el 26% restante tan sólo lo han hecho 1 o 2 veces durante este mismo período.
- El número medio de asistentes de las sesiones de participación realizadas en el 52% de los municipios es de entre 10 y 20 personas, mientras que en el 39,1% el número de asistentes es de entre 5-10 participantes.
- La percepción en el 45% de los municipios es que en el último año el número medio de asistentes se ha mantenido respecto el año anterior, si bien en un 42% se considera que ha disminuido mucho.
- Dos terceras partes de las sesiones de participación adquieren un carácter de validación de resultados del proceso de evaluación y seguimiento de la AL21. En el 21% de las sesiones su objetivo principal es la recopilación de propuestas de actualización, programación, elaborando y consensuando propuestas concretas de actuación. Si bien esta función se ha desarrollado fundamentalmente en la fase de diseño del Plan, en pocos casos ha habido una continuidad a posteriori.
- Ninguna sesión de participación llevada a cabo durante el 2010 ha tenido un carácter fundamentalmente informativo, y tan solo el 12% de las sesiones sirven como cauce para la recopilación de quejas y demandas específicas.
- Las tareas que se han realizado en el último año en el seno de los Foros de participación con relación al Plan de acción son principalmente la realización de propuestas de programación de actuaciones (39%), junto con la presentación de los resultados de la evaluación del Plan de Acción (42%).

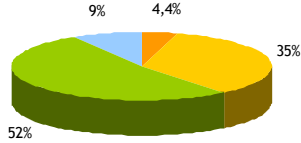
Existencia mecanismos de participación ciudadana



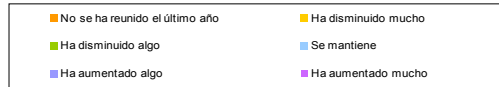
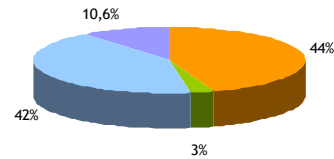
Frecuencia de reuniones de los mecanismos estables de participación ciudadana (Foros/Comisiones)



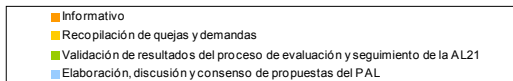
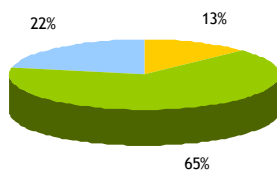
Número de participantes medio por sesión de participación foro



Si comparamos con el año anterior, el número medio de asistentes a las reuniones del foro de AL21 en el último año



Las sesiones de participación tiene carácter fundamentalmente



En el marco de las reuniones del Foro del último año se han realizado las siguientes tareas

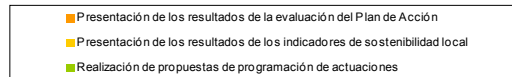
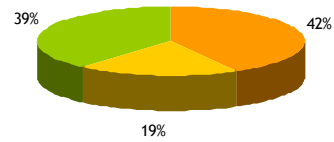


Figura 18 Desarrollo y dinámica de instrumentos de participación ciudadana en el marco de la AL21

Fuente: Elaboración propia

Coordinación interna municipal: Instrumentos de comunicación

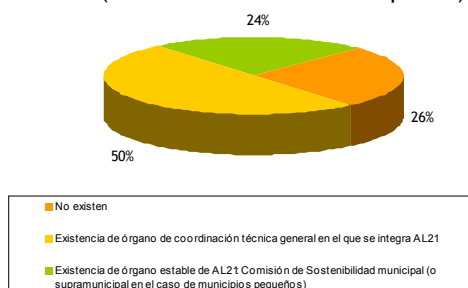
Tal y como se ha comentado con anterioridad, el despliegue efectivo de las AL21 requieren de la implicación y coordinación de los diferentes agentes municipales. Con el objetivo de articular esta coordinación y dinamizar la participación de los agentes, se procura dotar a los procesos de instrumentos de comunicación interna de carácter estable, con la vocación que puedan impulsar la implantación del Plan dentro del ayuntamiento.

Al igual que en la edición anterior, en el marco del Servicio de evaluación de Planes del 2010 se ha realizado una evaluación genérica y con carácter orientativo del dinamismo de estos instrumentos. Al igual que en el caso de la participación ciudadana, no constituye en ningún caso una evaluación cualitativa en profundidad de la calidad de la comunicación interna, pero sí que nos aporta una primera visión general.

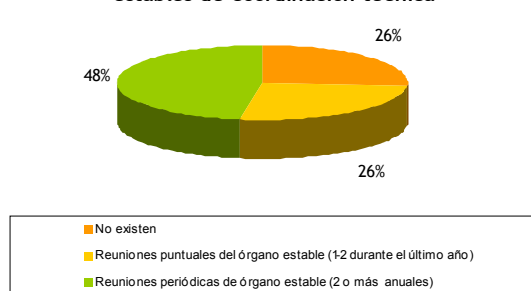
Las principales conclusiones extraídas son:

- La mitad de los municipios evaluados disponen de mecanismos generales de coordinación técnica ya existentes en el integran la AL21. Cabe destacar que el 21% han creado órganos específicos, especialmente cuando los municipios tienen una cierta entidad poblacional.
- En general los mecanismos de coordinación técnica realizan reuniones periódicas anuales, no obstante una tercera parte de los municipios participantes no realiza ningún tipo de reunión al respecto.
- Todavía no se ha consolidado como órgano deliberativo en programación de actuaciones del Plan, actualización de éste o análisis de los indicadores, a medida que se consolide el modelo de gestión de la AL21 es previsible que se vayan consolidando estas funciones.

Existencia mecanismos estables de coordinación técnica de AL21 (Comisión de Sostenibilidad Municipal-CSM)



Frecuencia de reuniones de los mecanismos estables de coordinación técnica



Las reuniones de coordinación tiene carácter fundamentalmente ...

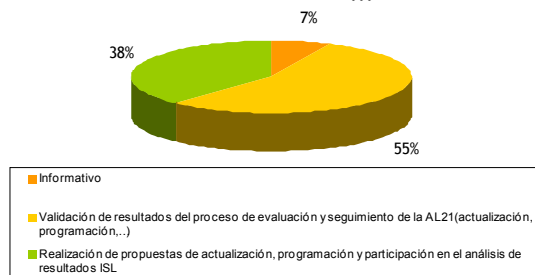


Figura 19 Desarrollo y dinámica de instrumentos de comunicación técnica interna en el marco de la AL21

Fuente: Elaboración propia

EVALUACIÓN DE LA EFICACIA DE LAS POLÍTICAS ESPECÍFICAS DE DFG EN EL SOPORTE A LA IMPLANTACIÓN DE AL21

Introducción

El Departamento de Desarrollo Sostenible de la Diputación Foral de Gipuzkoa participa junto con los ayuntamientos y el Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco, en la implantación de los Planes de Acción Local mediante líneas de subvención asociadas directamente a acciones contempladas en los Planes de Acción Local. La falta de recursos económicos de los municipios para llevar a cabo la implantación de acciones, ha inducido esta reorientación de recursos e instrumentos de intervención hacia el desarrollo de las estrategias de sostenibilidad local.

En este sentido, se hace necesario evaluar el alcance de las líneas de soporte mediante el análisis de las solicitudes de subvención presentadas por los municipios guipuzcoanos, el registro de subvenciones de la Diputación y las memorias de los proyectos con subvención concedida.

Objetivo general

Evaluar de manera simplificada el impacto de las líneas de soporte más directas a la implantación de las AL21 impulsadas por la DFG.

Objetivos específicos

La evaluación de la eficacia de las políticas específicas de la DFG tiene como fin alcanzar los siguientes objetivos básicos:

- Caracterizar el alcance de las líneas de soporte directo de la DFG a la implantación de la AL21 (subvención de acciones a AL21 y prevención de residuos).
- Evaluar el impacto en la implantación de los Planes de Acción a nivel global y según temáticas, tipologías de acciones y tipología de municipios.

A la vez, pretende lograr objetivos complementarios:

- Caracterizar el alcance de las líneas de soporte indirecto de la DFG que contribuyen a la implantación de la AL21.

Se considera así mismo oportuno aportar pautas para la evaluación en futuras ediciones del impacto inducido con las líneas de soporte en mejora ambiental, social y/o económica.

Alcance de las líneas de soporte directo de la DFG a la implantación de la AL21

Número de proyectos financiados y presupuesto global destinado

A partir de los Informes de resoluciones de las solicitudes de subvención otorgadas a los ayuntamientos del Territorio Histórico de Gipuzkoa para impulsar la ejecución de los planes de acción de sus Agendas Locales 21 y para la prevención de generación de residuos, se ha obtenido la evolución del número de proyectos financiados y del presupuesto global destinado para cada año. En términos generales cabe destacar:

- La cantidad de proyectos subvencionados por la Diputación Foral de Gipuzkoa ha disminuido en relación al último año con convocatoria. Para el impulso de la ejecución de los Planes de Acción Local se han aprobado 37 proyectos en 2010 (un 11% menos que en el año 2008), mientras que en materia de prevención de generación de residuos se han aprobado 21 proyectos en 2009 (un 25% menos en relación al 2008). Esta evolución es coherente en cualquier caso con la coyuntura económica y reducción general del gasto por parte de las administraciones públicas.
- El presupuesto asignado al impulso de los PAL se redujo un 20% entre el 2008 y el 2010 hasta alcanzar los 643.000 €, si bien cabe destacar que anteriormente se había incrementado en un 100% entre el año 2006 y 2007. En el caso de la prevención de generación de residuos los importes han sido más estables en el período 2006-2008, sin embargo en 2009 el presupuesto disminuyó un 55%, alcanzando los casi 256.000€.

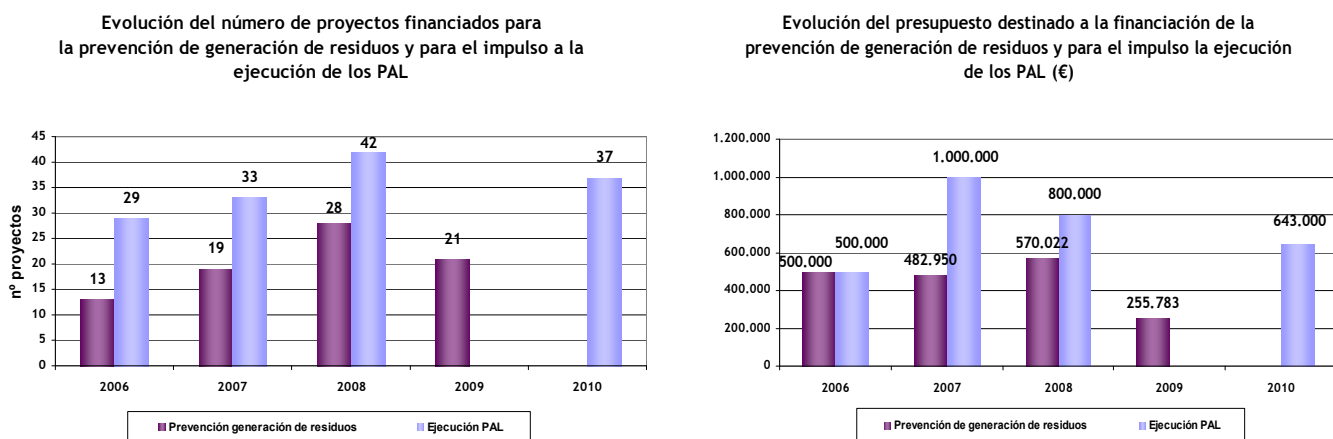


Figura 22 Evolución del número de proyectos financiados y presupuesto subvencionado para la prevención de generación de residuos y para impulsar la ejecución de los PAL

Fuente: Elaboración propia

Distribución de proyectos financiados por temáticas

Tal y como se ha comentado en apartados anteriores, cada una de las acciones que engloban los Planes de Acción de los municipios está asociada a un ámbito temático específico. El análisis de la distribución de los proyectos financiados según las temáticas, nos permite conocer cuáles son los ámbitos en que los municipios han priorizado sus demandas de soporte económico para poder llevar a cabo la acción correspondiente. En este sentido destacamos lo siguiente:

- Los proyectos financiados se centran exclusivamente en 3 de los 24 ámbitos temáticos de actuación considerados. Destacan en primer lugar los ámbitos de Energía y de Movilidad y transporte, que suponen el 70,3% y 27,0% respectivamente del total de proyectos subvencionados, y en segundo lugar los relacionados con la temática del Agua, que suponen el 2,7% de las subvenciones. La focalización de la financiación en estos ámbitos se puede considerar razonable, al constituir ámbitos de una gran y creciente relevancia en la gestión municipal, y que mayores dificultades pueden tener los municipios para afrontarlos con recursos propios o captarlos desde otras líneas de financiación.
- Los ámbitos prioritarios financiados son los elementos centrales de la acción para el ahorro energético y la mitigación del cambio climático desde la escala local, por lo que son también coherentes con uno de los retos emergentes de las políticas de sostenibilidad a potenciar desde los diferentes niveles de la administración.
- La mayor parte del presupuesto financiado se ha destinado a proyectos con fines de reducción de consumo de energía (77,0%) y a acciones pertenecientes a la temática de Movilidad y transporte (21,0%). Las financiaciones en materia de agua representan un porcentaje mínimo respecto las anteriores (2,0%).

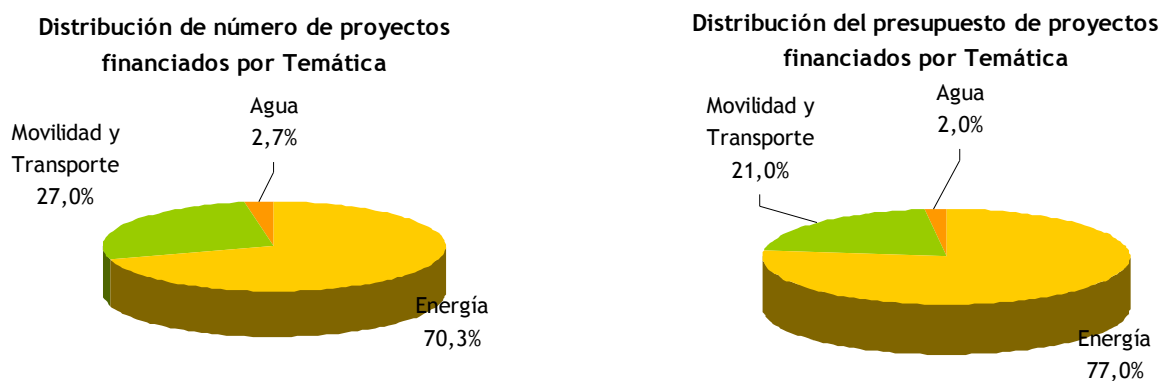


Figura 23 Distribución de proyectos financiados y presupuesto por Temática

Fuente: Elaboración propia

Distribución de proyectos financiados por compromisos de Aalborg

Las acciones asociadas a los ámbitos temáticos contribuyen al cumplimiento de los Compromisos de Aalborg, objetivos que constituyen un referente para la acción por la sostenibilidad. La distribución de los proyectos financiados según los compromisos de Aalborg,

- Las subvenciones están vinculadas únicamente con los Compromisos de Aalborg 3º. Bienes Naturales Comunes y 6º. Mejor Movilidad y Reducción del Tráfico.
- El compromiso de Aalborg que dispone de mayor número de proyectos subvencionado financiados es el 3º. Bienes Naturales Comunes (73,0%), con 27 subvenciones de las 37 totales.
- El segundo compromiso con mayor financiación es el 6º. *Mejor movilidad y reducción del tráfico* (27,0%), en el que se incluyen 10 proyectos.

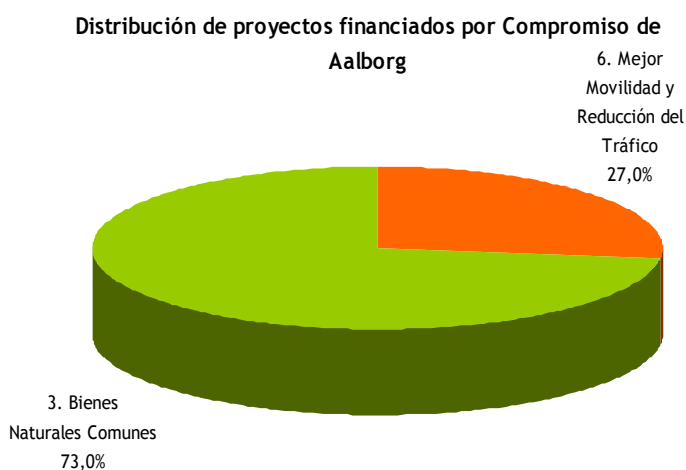


Figura 24 Distribución del presupuesto de proyectos financiados por Compromiso de Aalborg

Fuente: *Elaboración propia*

Incidencia de las ayudas a la implantación de los Planes de Acción y la mejora ambiental

Incidencia en la implantación de los Planes de Acción

Los aspectos más destacables de la incidencia de las ayudas en relación a la implantación en sí de los Planes son:

- En el 2010 la Diputación Foral de Gipuzkoa ha subvencionado a través de su Servicio de impulso a la ejecución de los Planes de Acción de sus Agendas Locales un total 37 proyectos.
- Una parte relevante del gasto realizado por los ayuntamientos en los proyectos de energía se estima que podrán ser recuperados con un período de retorno bastante reducido, ya que en muchos casos supondrá un ahorro de la factura eléctrica del consumo del alumbrado público.
- El impacto de las ayudas a la implantación de los Planes es especialmente relevante en la movilización de recursos económicos y en el tipo de acciones que consigue impulsar, y no tanto el impacto en porcentaje global de implantación de los Planes.
- El coste total de los proyectos subvencionados en 2010 ha sido de 1.461.444,21 €. Diputación ha contribuido con 643.000 €, subvencionado entre el 34% y el 63,22% del coste de los proyectos, lo que supone una cofinanciación promedio por parte de los Ayuntamientos del 55% aproximadamente.

Aproximación al impacto en mejoras ambientales inducido con las líneas de soporte

Los proyectos financiados contribuyen a la mejora de los indicadores de sostenibilidad de los municipios, si bien la información disponible y el alcance del Servicio no permiten elaborar una evaluación cuantitativa de este impacto. No obstante, sí que se pueden apuntar las siguientes consideraciones:

- Por la naturaleza de los proyectos financiados, las mejoras ambientales esperables más relevantes serían las asociadas a: reducción del consumo energético de la administración local, reducción de las emisiones de CO₂ de la administración local, incremento de la producción local de energías renovables, e incremento de los modos de transporte en bicicleta, a pie y transporte público.
- Se constata el interés de incorporar la solicitud de información complementaria en las solicitudes de subvención que faciliten el cálculo del impacto de mejora ambiental obtenida y en consecuencia la evaluación de la eficacia de las medidas y relación coste-beneficio.

