



OBSERVATORIO
DE LA SOSTENIBILIDAD DE
GIPUZKOA



Gipuzkoako Foru Aldundia
Diputación Foral de Gipuzkoa

Garapen Iraunkorrek Departamentua
Departamento de Desarrollo Sostenible

Programa de soporte a la evaluación de la ejecución de los Planes de Acción Local 2007

INFORME DE SÍNTESIS DE RESULTADOS GLOBALES

ABRIL 2008

MUNICIPIOS Y COMARCAS PARTICIPANTES:

Aia, Albiztur, Alkiza, Andoain, Aretxabaleta, Arrasate,
Astigarraga, Azkoitia, Azpeitia, Bidegoian, Deba, Debarrena,
Donostia, Errenteria, Goierri, Hernani, Idiazabal, Itsasondo,
Larraul, Leazpi, Tolosa, Urretxu, Zarautz, Zestoa, Zumárraa





Gipuzkoako Foru Aldundia
Diputación Foral de Gipuzkoa

Garapen Iraunkorreko Departamentua
Departamento de Desarrollo Sostenible

Programa de soporte a la evaluación de la ejecución de los Planes de Acción Local

INFORME DE SÍNTESIS DE RESULTADOS GLOBALES

ABRIL 2008

DIRECCIÓN FACULTATIVA

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

ASISTENCIA TÉCNICA

MINUARTIA ENEA

Ainhoa Gea. Ingeniera Industrial. Coordinación
David Pon. Licenciado en Ciencias Ambientales. Responsable redacción informe
Eider Larrañaga. Licenciada en Biología
Iker Zubimendi. Licenciado en Biología
Marta Renau. Licenciada en Ciencias Ambientales
Susana Torregaray. Licenciada en Geología
Yajaira Vázquez. Licenciada en Ciencias Ambientales



INDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	1
OBSERVATORIO DE SOSTENIBILIDAD DE GIPUZKOA: EVALUANDO LAS POLÍTICAS DE SOSTENIBILIDAD LOCAL	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 PROGRAMA 2007	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
<i>ESTADO GLOBAL DE EJECUCIÓN DE LAS ACCIONES.....</i>	<i>13</i>
<i>Estado de ejecución de las acciones de los PAL comparado por municipios.....</i>	<i>14</i>
IMPLANTACIÓN POR ÁMBITOS TEMÁTICOS.....	15
<i>GRADO DE TRANSVERSALIDAD.....</i>	<i>16</i>
EVALUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y COORDINACIÓN INTERNA	17
PARTICIPACIÓN CIUDADANA: INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN.....	17
VALORACIÓN GLOBAL DEL GRADO DE PARTICIPACIÓN.....	19
COORDINACIÓN INTERNA MUNICIPAL: INSTRUMENTOS DE COMUNICACIÓN.....	20
VALORACIÓN GLOBAL DEL GRADO DE LA COMUNICACIÓN	21
BALANCE, RETOS Y OPORTUNIDADES DE FUTURO	22

Observatorio de sostenibilidad de Gipuzkoa: evaluando las políticas de sostenibilidad local

El Observatorio de la Sostenibilidad de Gipuzkoa es una iniciativa de la Diputación Foral de Gipuzkoa con la que se pretende impulsar la **evaluación periódica y participada de los procesos de Agenda Local 21 en el THG y de la sostenibilidad a escala territorial, local y de la propia Diputación como organización.**

Con el Observatorio se pretende tener conocimiento detallado de la situación y tendencias sociales, económicas y ambientales del territorio y los municipios, y en consecuencia **evaluar las necesidades de acción por parte de la administración foral.** También se pretende evaluar la coherencia e

integración de los criterios de sostenibilidad en el propio funcionamiento de la Diputación.

En el marco del Observatorio, se inició de forma pionera en el conjunto del estado el Programa 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 cuál 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.

- **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 Programa 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.
- 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)

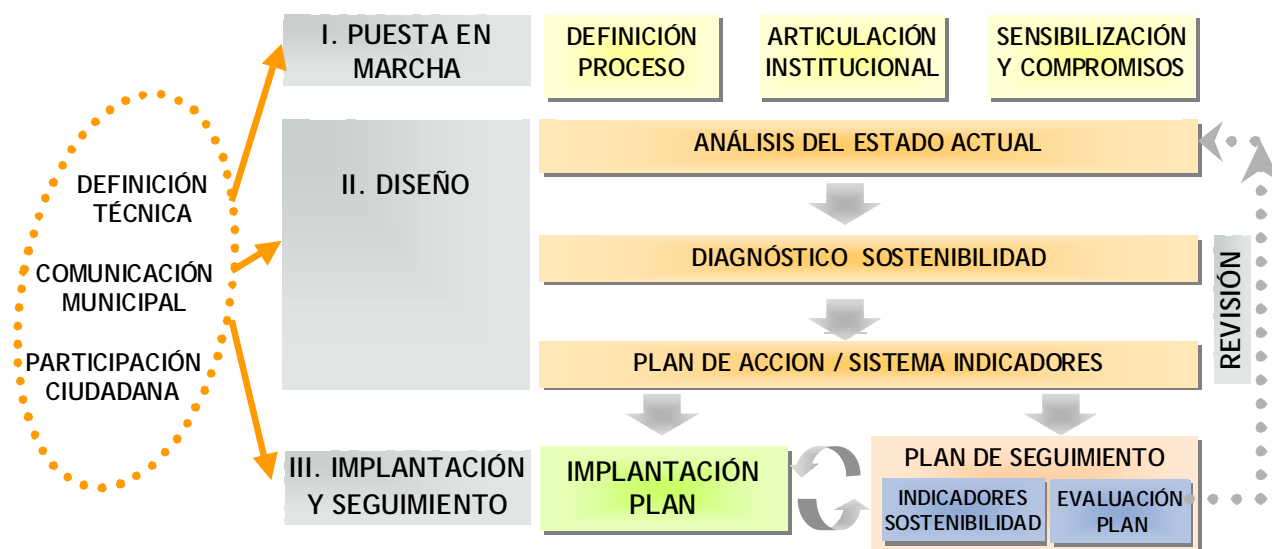


Figura 1 Esquema del proceso de Agenda Local 21

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

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:

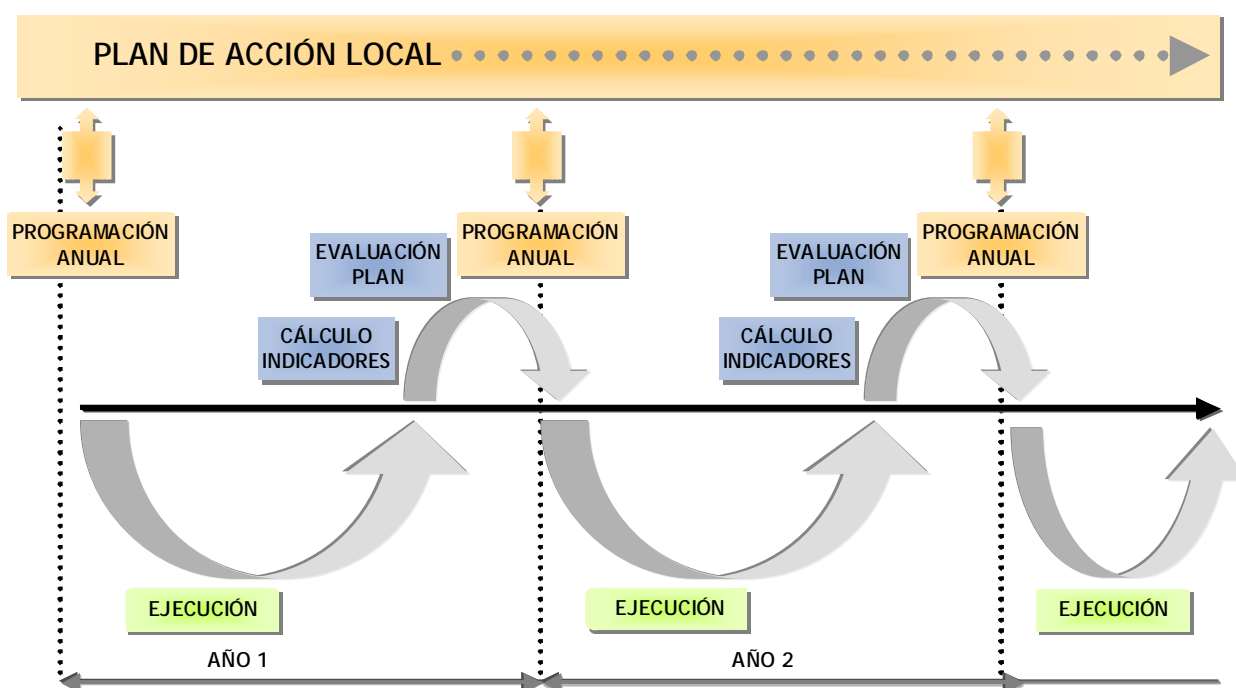


Figura 2 Ciclo de gestión anual del Plan de Acción de AL21

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

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 puede muestra gráficamente el 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 evaluadores.

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 Programa de evaluación de Planes de la DFG se han establecido dos tipologías de asistencia, en función del rol del

coordinador del proceso municipal y el de la Asistencia técnica externa. Los ayuntamientos que participan por primera vez en el programa, 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 Programa al conjunto de municipios que estén interesados.

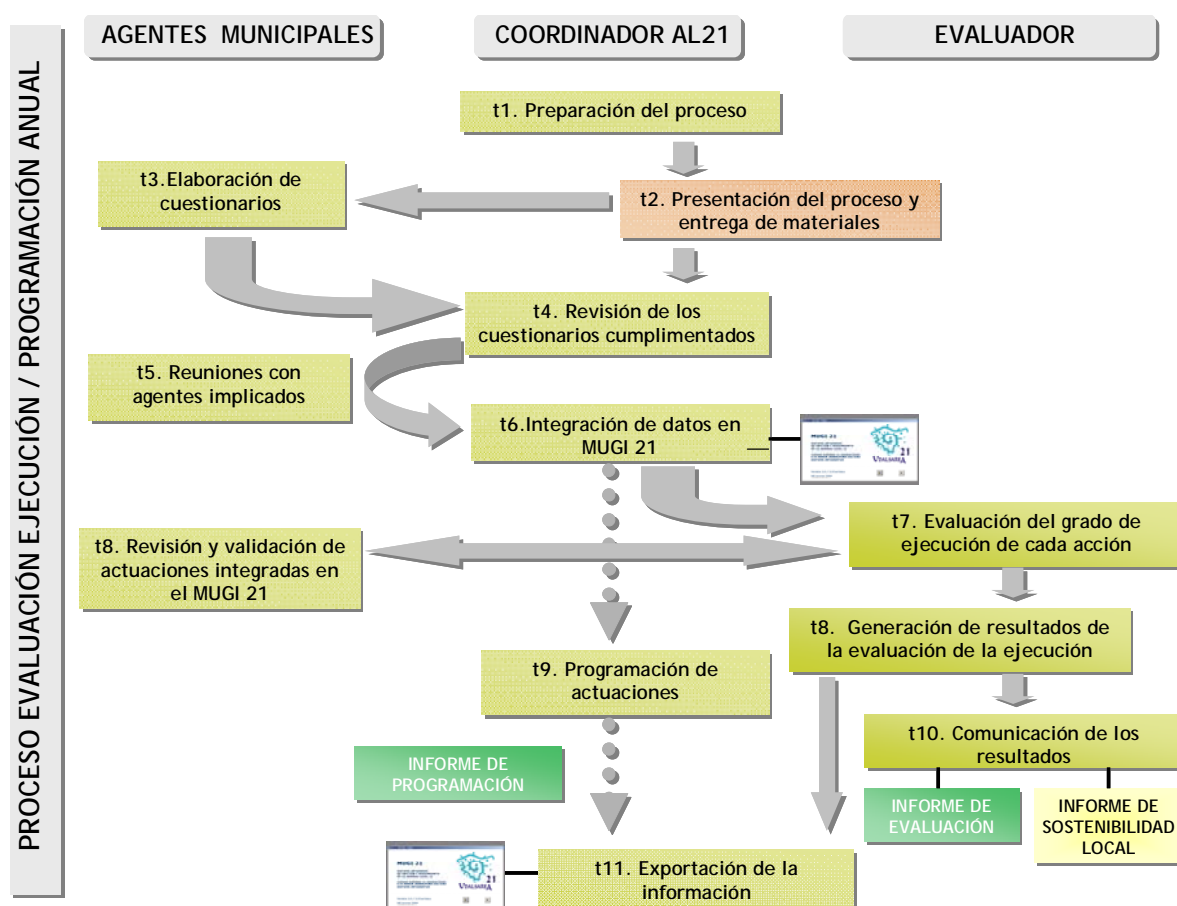


Figura 3. Esquema básico de fases del proceso de evaluación del grado de implantación del Plan de Acción
Fuente: Guía metodológica para la Evaluación y Programación anual de los Planes de Acción de AL21 en municipios del País Vasco

ALCANCE Y CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA 2007

Desde el año 2005 de inicio del Programa, el número de municipios interesados en participar ha ido aumentando de forma notable y progresiva, alcanzando el año 2007 23 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 programa en el marco de evoluciones 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 Programa, si no 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.

En el año 2007, el Programa ha reforzado la generación de informes con un marcado carácter comunicativo para facilitar su difusión interna dentro de los ayuntamientos,

así como para la comunicación pública a través de mecanismos como las páginas web municipales.

Así mismo, se ha incorporado en los procesos una primera evaluación simplificada de los mecanismos internos de coordinación de la AL21 así como procesos de participación. Con ello se pretende ir ampliando la perspectiva de la evaluación de las AL21 a variables como el grado de transversalidad i partición alcanzado.

El número de acciones evaluadas para el conjunto de municipios en el año 2007 son 3.442, mientras que el de agentes municipales 389. Con ello, el Programa ha alcanzado una dimensión que permite disponer 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.

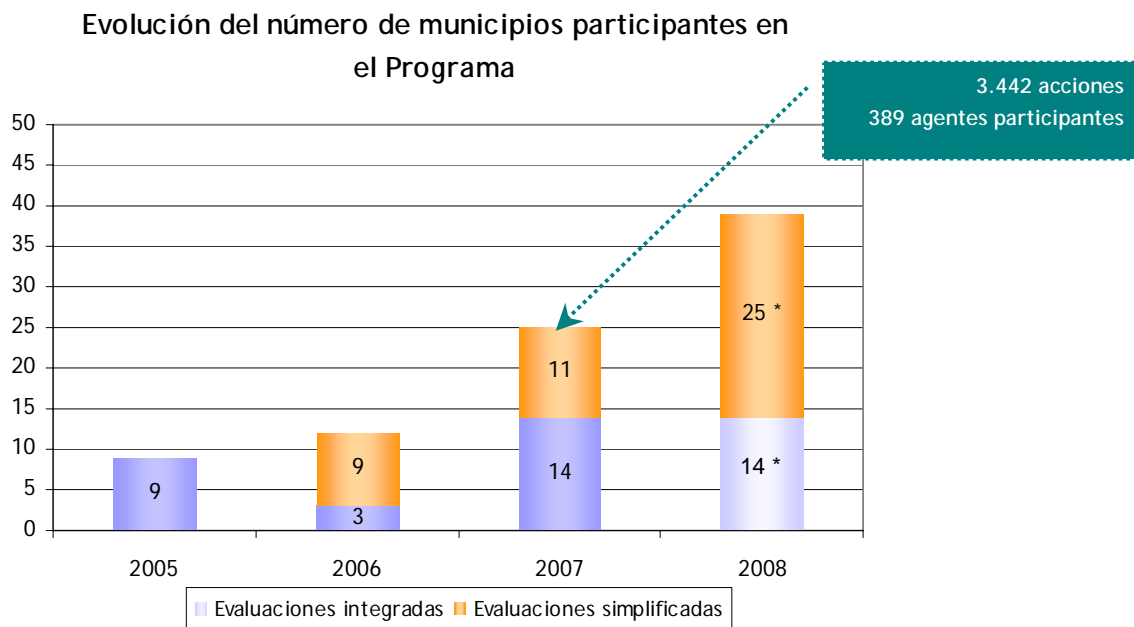


Figura 4. Evolución del número de municipios participantes en el Programa

Fuente: *Elaboración propia*

(*) Los valores del año 2008 son estimados en base a participantes del 2007 y municipios guipuzcoanos con AL21 en fase de implantación.

Características de los Planes de Acción evaluados

En el marco del Programa de soporte a la evaluación de Planes del año 2007 se han evaluado 25 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 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, ambientales y de forma creciente los últimos años aspectos económicos y sociales.

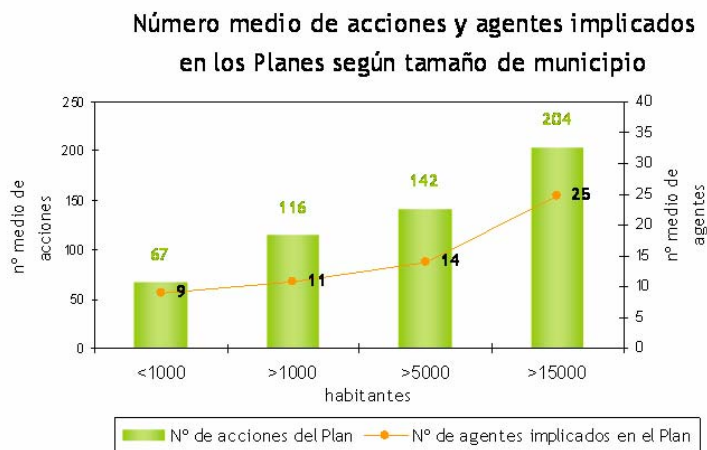


Figura 5 Número medio de acciones y agentes implicados en los Planes según tamaño de municipio

Fuente: *Elaboración propia*

Distribución de líneas estratégicas por principales ámbitos temáticos

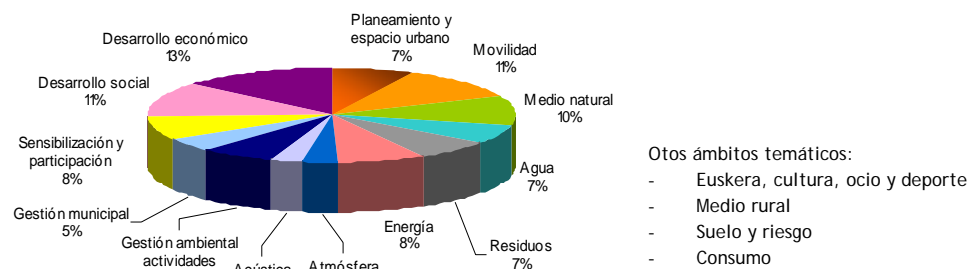


Figura 6 Distribución de líneas estratégicas por principales ámbitos temáticos

Fuente: *Elaboración propia*

Número de acciones de los PAL por municipio

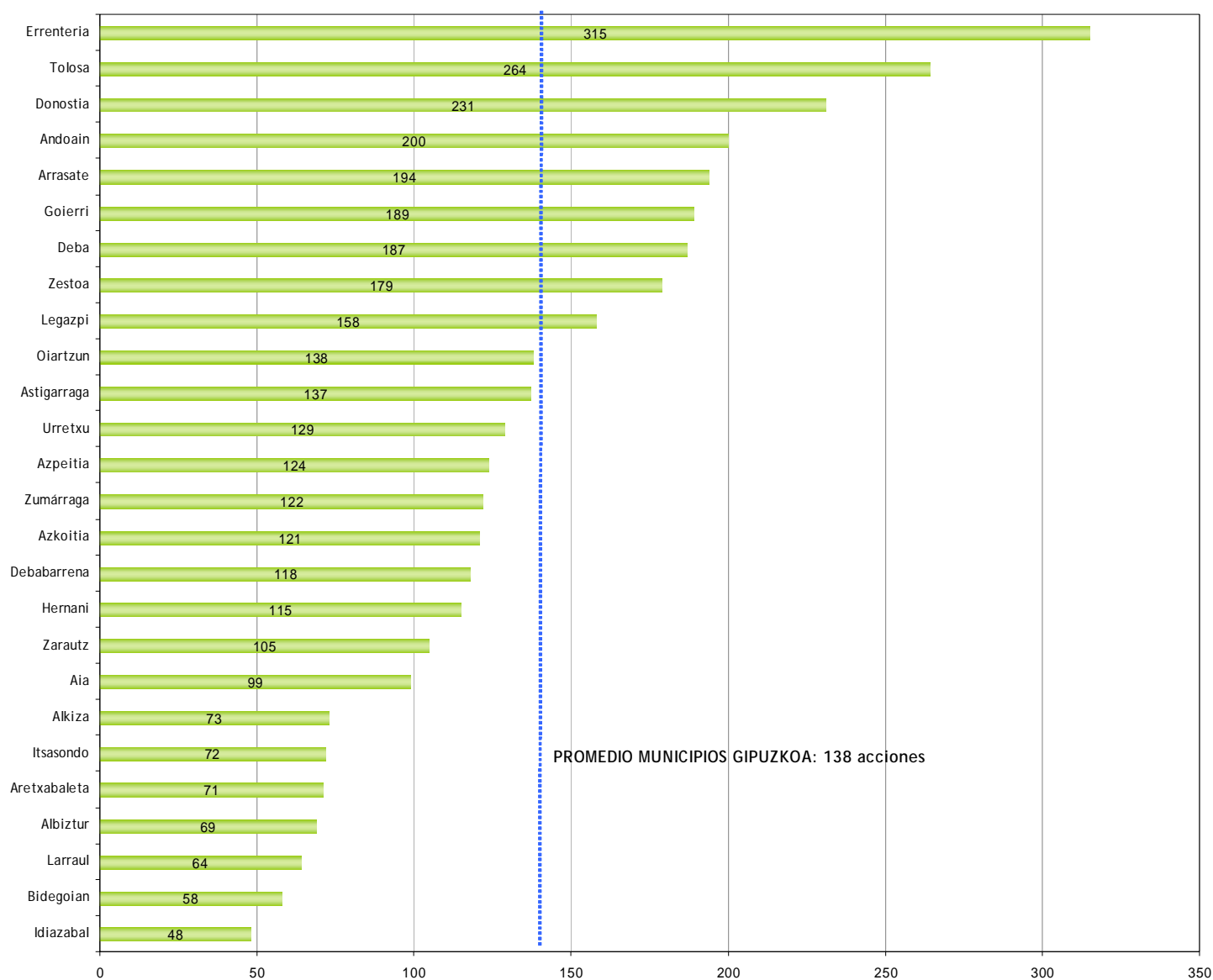


Figura 7 Número de acciones de los PAL por municipio

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 finalizadas, finalizando, avanzadas, iniciadas o pendientes de iniciar. A partir de ello se establece el grado de implantación global del Plan para el año en consideración.

En el marco del Programa se evalúan Planes que se disponen ya de un plazo de ejecución acumulado diferente. Así, hay municipios que alcanzan ya su sexto año de ejecución, mientras que en otros están en su segundo 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.

Por otro lado, teniendo en consideración que el plazo de ejecución e referencia de los planes en la CAPV es de 5 años, se ha considerado como objetivo, alcanzar el 60 % de ejecución en el 5º año de ejecución, al considerar que puede haber acciones cuya ejecución no haya sido viable a posteriori por razones técnicas, económicas o institucionales, o bien en algunas acciones de carácter continuado porque no se pueden dar por finalizadas.

Los principales resultados obtenidos se sintetizarían del siguiente modo:

- Los planes evaluados en el marco del programa presentan un grado de implantación media del 32 % cuando se encuentran, de promedio, en su tercer año de ejecución. El valor de implantación es significativo pero se encuentra por debajo del grado de implantación objetivo a los 3 años de ejecución que correspondería al 39 %.
- El grado medio de implantación de los Planes avanza de forma positiva y sostenida a medida que avanzan los años de ejecución de los Planes, si bien lo hacen a un ritmo inferior al objetivo de implantación considerado (ver figura 8).
- Existe un grupo de municipios que representa el 31 % del total que se encuentran implantando a un ritmo superior al objetivo establecido, y entre lo que se encuentran especialmente aquellos de más recientemente incorporación en los procesos. Esta circunstancia puede estar asociada a factores como la mejora en el diseño de los Planes, la mayor integración de éstos en los ayuntamientos, así como la mayor disponibilidad durante los últimos años de servicios y recursos de soporte por parte de las administraciones supramunicipales como la DFG.
- Los municipios con población inferior a 5000 habitantes disponen de un grado de implantación superior a los de mayor población. Esta circunstancia está condicionada por haber diseñado los planes más recientemente y por tanto darse los factores citados previamente.
- En el otro extremo, un 46 % de municipios se encuentra un 20 % por debajo del objetivo de implantación a alcanzar según el año de ejecución en el que se encuentran.

- Se identifica un grupo de municipios que no sólo se encuentran por debajo del grado de implantación objetivo, sino que también manifiesta una reducción en el ritmo de ejecución durante el último año. Estos casos están fuertemente condicionados por aspectos como la falta de liderazgo político, falta de técnico coordinador de referencia o agotamiento de la vigencia de los Planes más antiguos.
- Existen algunos municipios que disponen ya de segundos Planes de Acción tras haber sometido a revisión el original. En algunos casos estos Planes tienen un plazo de ejecución inferior a los 5 años, por lo que no son directamente comparables con el resto, ya que se ven favorecidos con grados de implantación mayores.

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

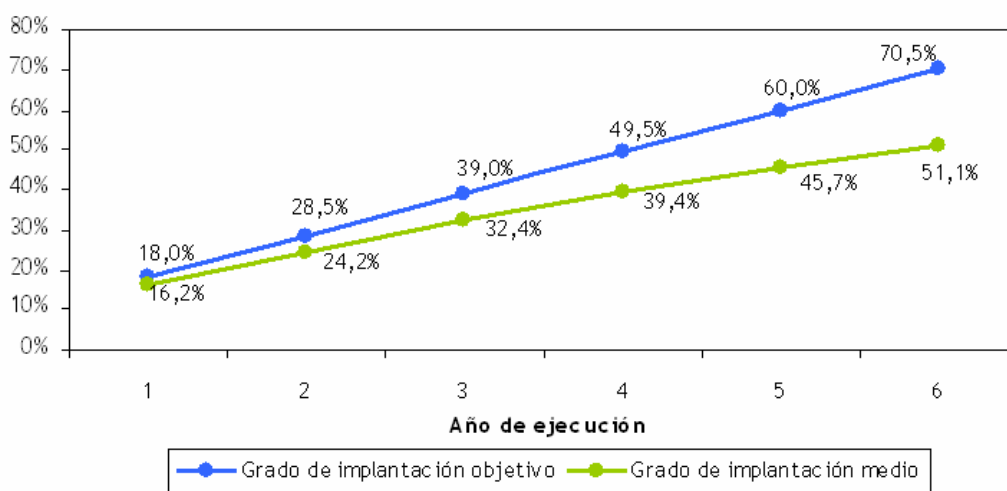


Figura 8 Evolución del grado medio de implantación de los Planes respecto a objetivo
Fuente: Elaboración propia

Adecuación del ritmo de ejecución de los Planes en los municipios

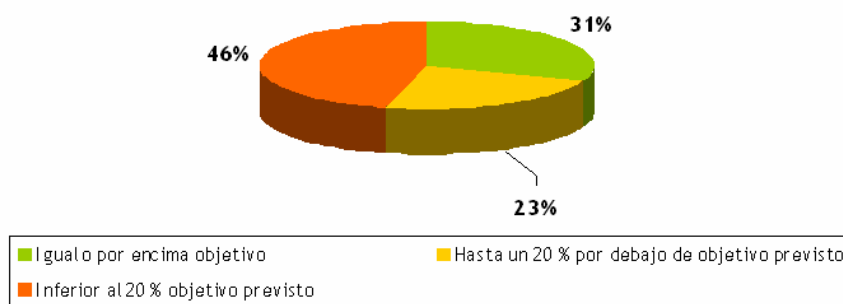


Figura 9 Adecuación del ritmo de ejecución de los Planes en los municipios
Fuente: Elaboración propia

Grado de implantación por municipios y años de ejecución respecto objetivo

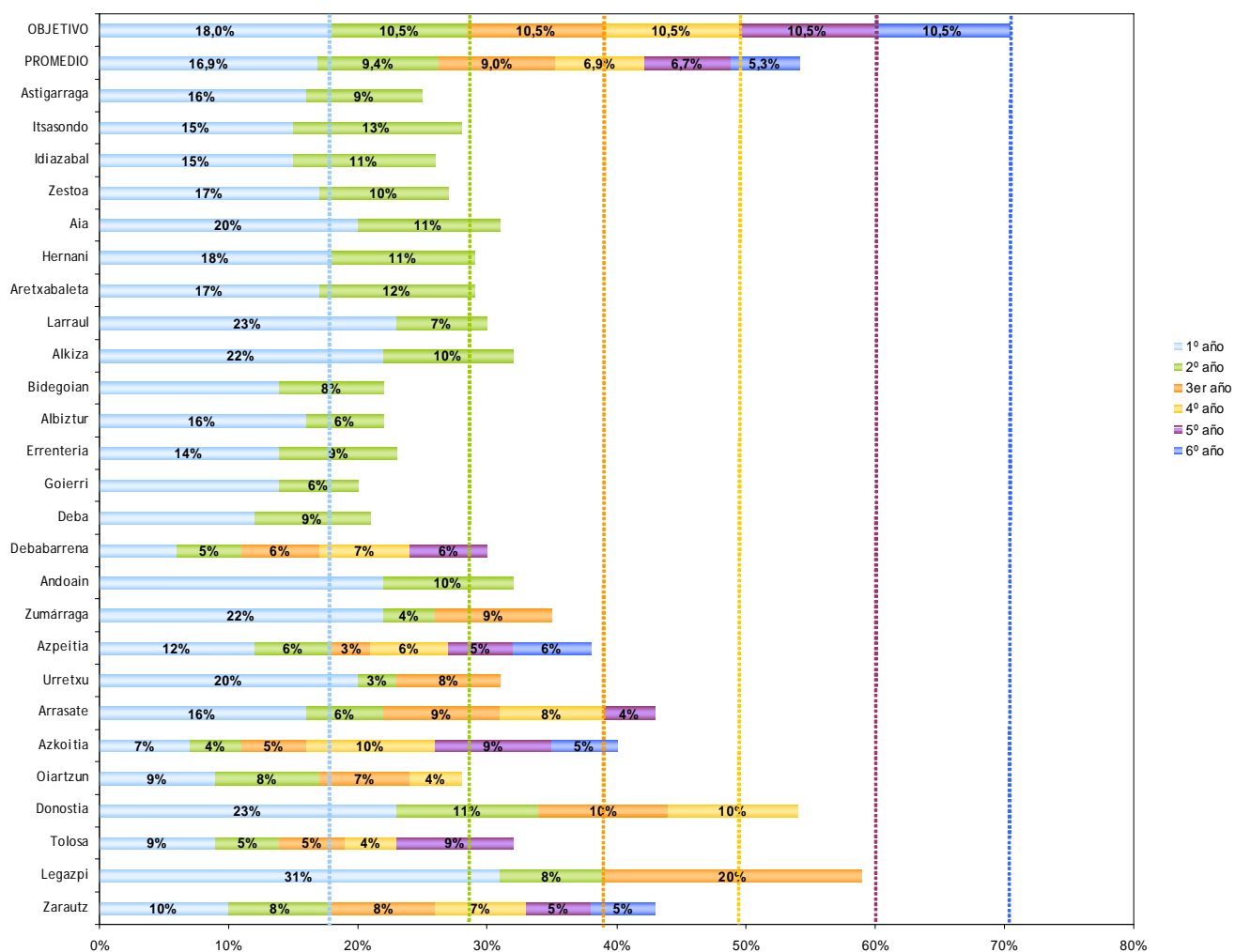


Figura 10 Grado de implantación por municipios y años de ejecución respecto a objetivo
Fuente: Elaboración propia

Grado de implantación según tamaño de municipio (2º año ejecución)

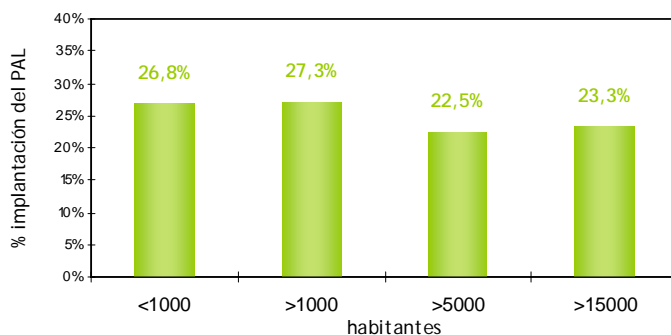


Figura 11 Grado de implantación según tamaño de municipio
Fuente: Elaboración propia

Incremento del grado de implantación del Plan en el último año

- El incremento medio en el grado de implantación del último año alcanza el 9 % entre los municipios evaluados, que se equipara prácticamente al ritmo objetivo de implantación que sería del 10,5 % anual. De ello se concluye, tal y como se apuntaba previamente, que los últimos municipios incorporados han contribuido a mejorar el promedio de implantación favorecidos por un mejor diseño y evaluación de los Planes, mayor implicación municipal y mayor acceso a recursos y servicios supramunicipales.
- Existen 6 municipios que incrementaron el grado de implantación de sus planes por encima del ritmo objetivo, mientras que en el otro extremo se identifica un grupo de municipios con Planes aparentemente estancados en su implantación por diversos factores en cada caso, según se apuntaba en el apartado anterior.

Incremento del grado de implantación del Plan (2007)

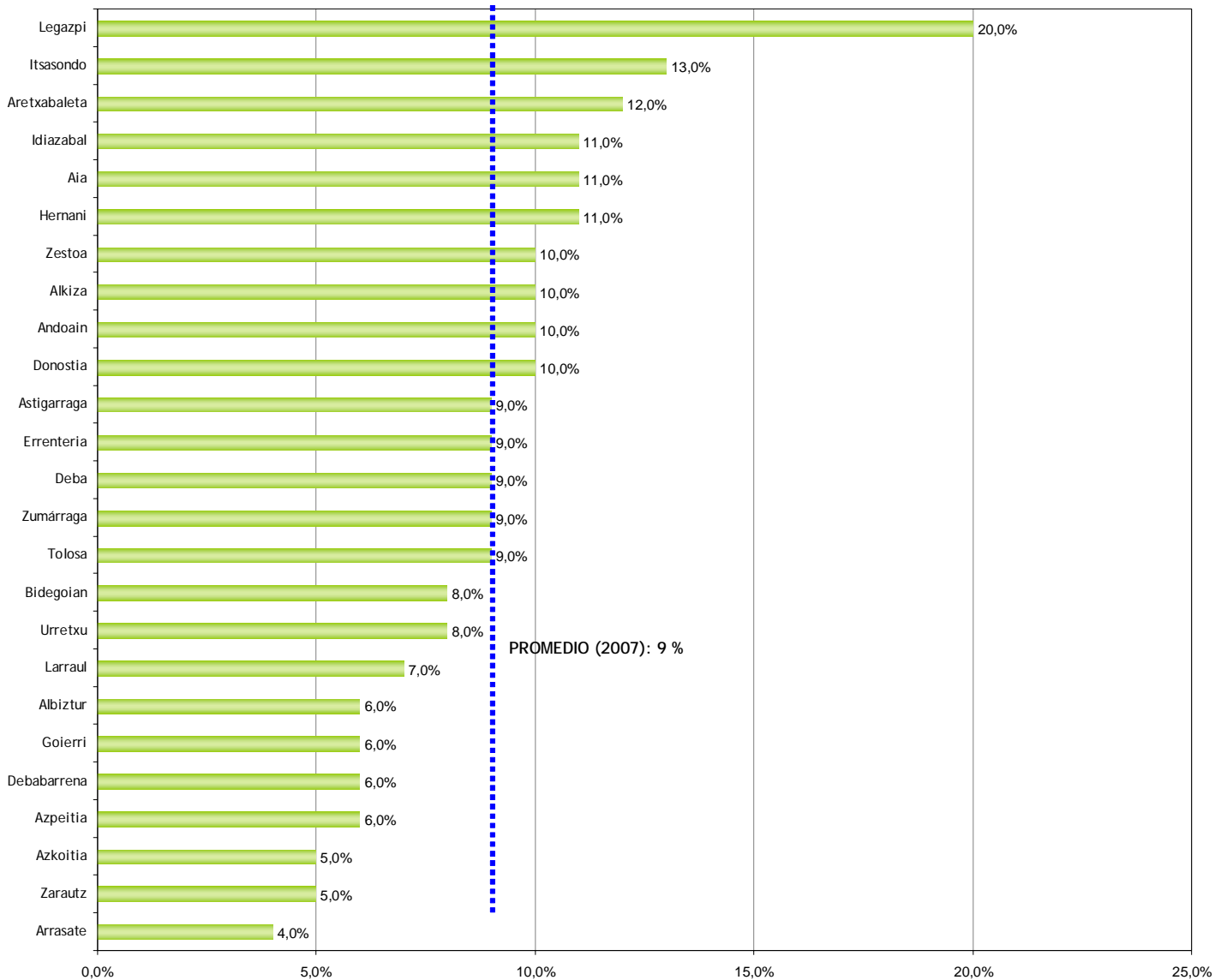


Figura 13 Incremento del grado de implantación del Plan en el último año (2007)

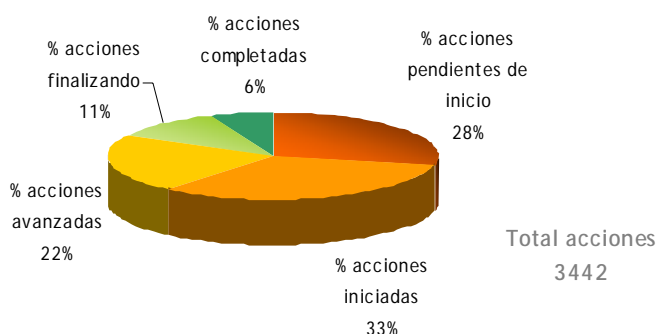
Fuente: Elaboración propia

Estado global de ejecución de las acciones

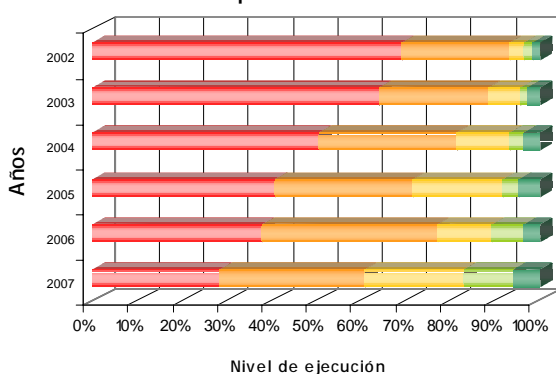
Junto al análisis del grado de implantación global del Plan, es oportuno evaluar el estado de ejecución concreto del conjunto de las acciones, clasificadas en las 5 categorías establecidas en la metodología (finalizadas, finalizando, avanzadas, iniciadas o pendientes de iniciar). Destaca en este caso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

- Un 28 % de las acciones de los Planes aún no se han iniciado cuando los planes en promedio se encuentran ya en su tercer año de ejecución. Será oportuno que en la próxima evaluación de los Planes se realice un seguimiento específico de ésta circunstancia, evaluando si procede, las causas por las que las que ésta acciones no se hayan iniciado (formulación inadecuada, falta de recursos económicos, falta de implicación de los técnicos responsables, ...).
- Destaca positivamente que las acciones avanzadas (22 %) y las iniciadas (33 %) tienen un peso muy relevante. Éste hecho, reflejaría que los Planes están en un proceso de plena ejecución, que llevaría a priori a que el grado de implantación fuera a continuar avanzando el próximo año de forma significativa.

Estado de ejecución de las acciones de los Planes de acción en Gipuzkoa (2007)



Evolución del nivel de ejecución medio de las acciones Gipuzkoa por años



	2007	2006	2005	2004	2003	2002
% acciones completadas	6%	4%	4,8%	3,4%	2,7%	1,7%
% acciones finalizando	11%	7%	3,9%	3,3%	1,5%	2,0%
% acciones avanzadas	23%	13%	21,5%	12,1%	7,4%	3,0%
% acciones iniciadas	33%	41%	33,0%	31,3%	24,7%	24,3%
% acciones pendientes de inicio	29%	39%	43,3%	51,3%	64,9%	70,3%

Figura 14 Estado de ejecución e 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 finalizadas 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 éstas 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 cuando 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 (2007)

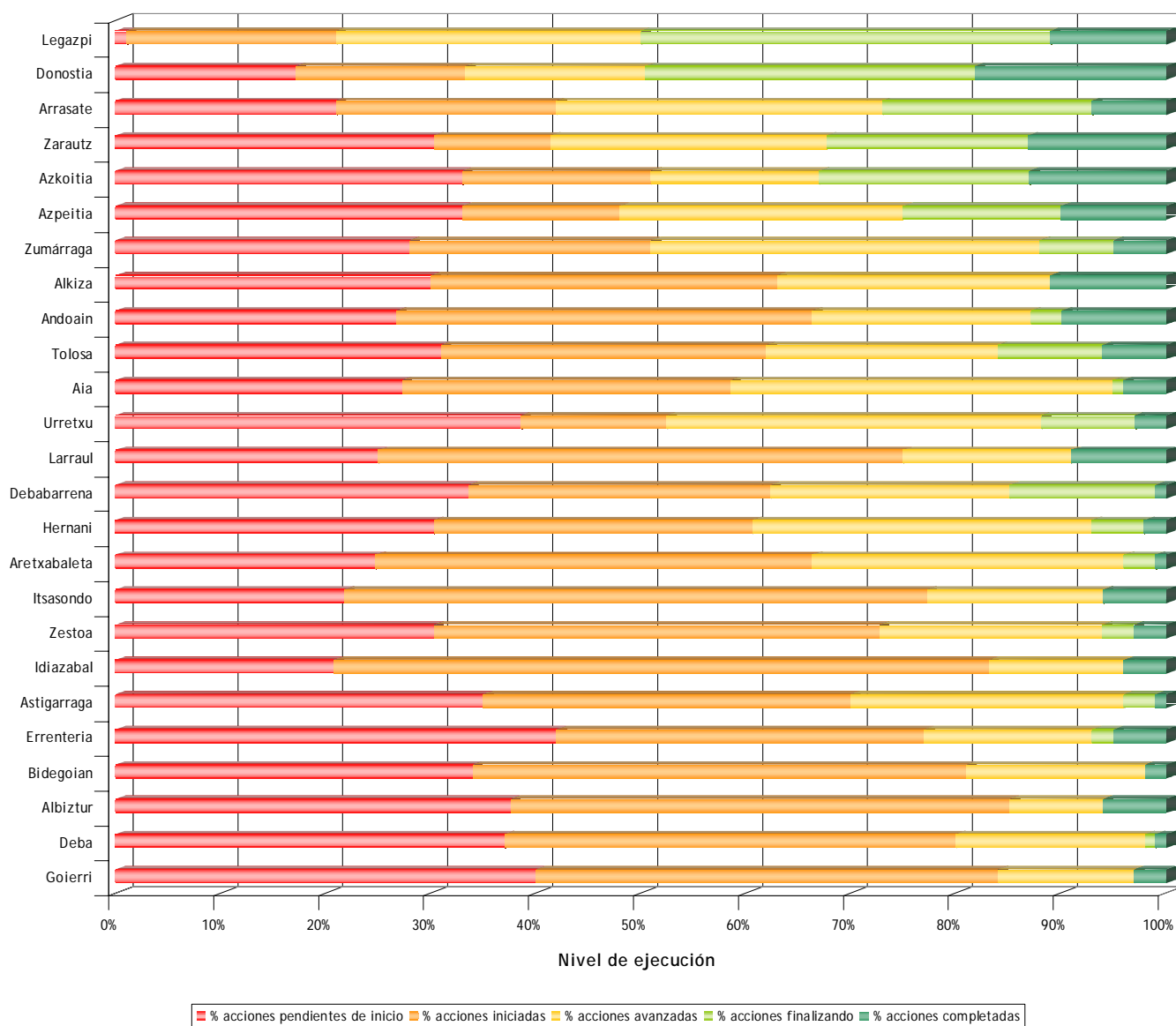


Figura 15 Estado de ejecución de las acciones de los PAL por municipio evaluado (2007)

Fuente: Elaboración propia

Implantación por ámbitos temáticos

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 aportan información relevante sobre que 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 puede ser la propia Diputación Foral de Gipuzkoa. De los resultados obtenidos destacaría:

- El planeamiento y espacio urbano, la movilidad y el desarrollo social son los ámbitos con mayor grado de implantación, con valores equiparables al objetivo de ejecución (39 %) en el tercer año de ejecución de los Planes en el que nos encontramos. Este alto grado de implantación en éstas temáticas viene facilitado por el hecho de constituir ámbitos en los que la administración local (municipal o mancomunada) dispone de competencias remarcables.
- En el otro extremo, las acciones menos implantadas son aquellas pertenecientes a temáticas como el medio natural, la energía, y aún en menor medida la gestión ambiental municipal y la atmósfera. En todos los casos, son ámbitos en los que los ayuntamientos no tienen un gran peso competencial o bien su intervención es de carácter voluntario.

Grado implantación por ámbitos temáticos (%)

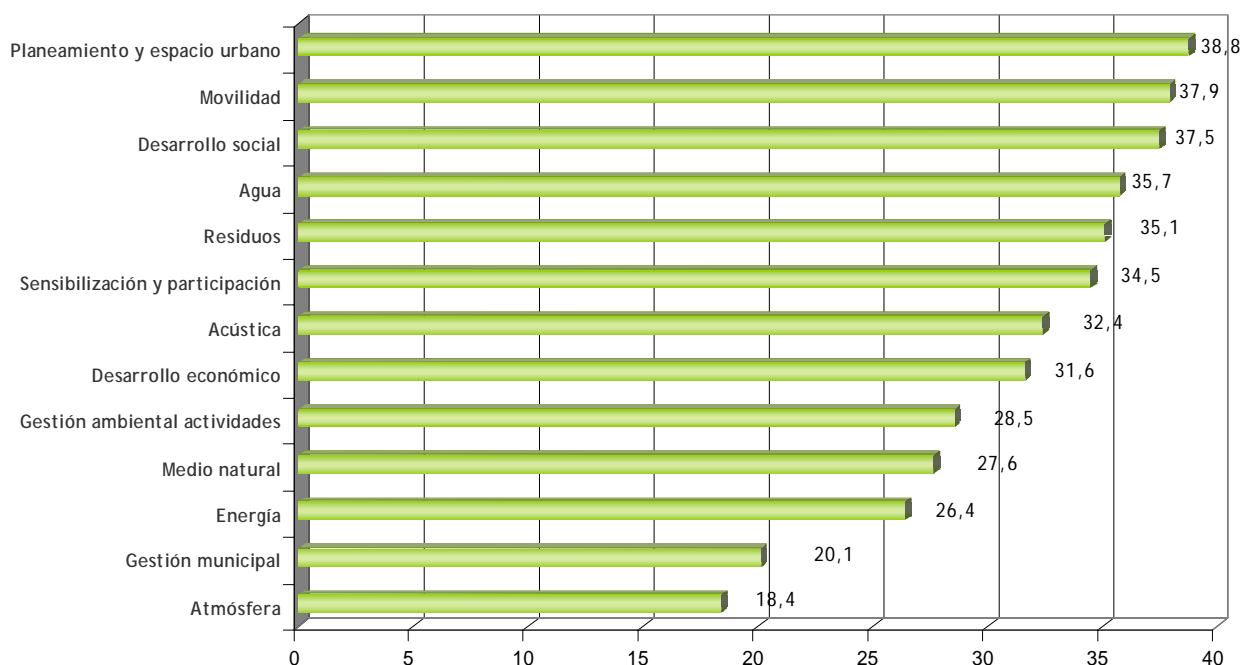


Figura 16 Grado de implantación por ámbito temático

Fuente: *Elaboración propia*

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 cuantifica el porcentaje de acciones en ejecución en las que participan otros agentes a parte del coordinador de AL21. Destacaría en este caso los siguientes aspectos:

- El grado de transversalidad medio de los municipios evaluados alcanza el 70 %, destacando entre los más transversales los municipios pequeños (por disponer de coordinadores comarcales) y algunos de los de mayor tamaño (en este caso, por la existencia de competencias distribuidas entre muchos departamentos).
- Existe una marcada correlación entre el grado de transversalidad alcanzado con el grado de implantación del Plan, lo que nos indica su relevancia e incidencia en el mayor o menor éxito de las AL21.

Grado de transversalidad de la implantación de los PAL (%)

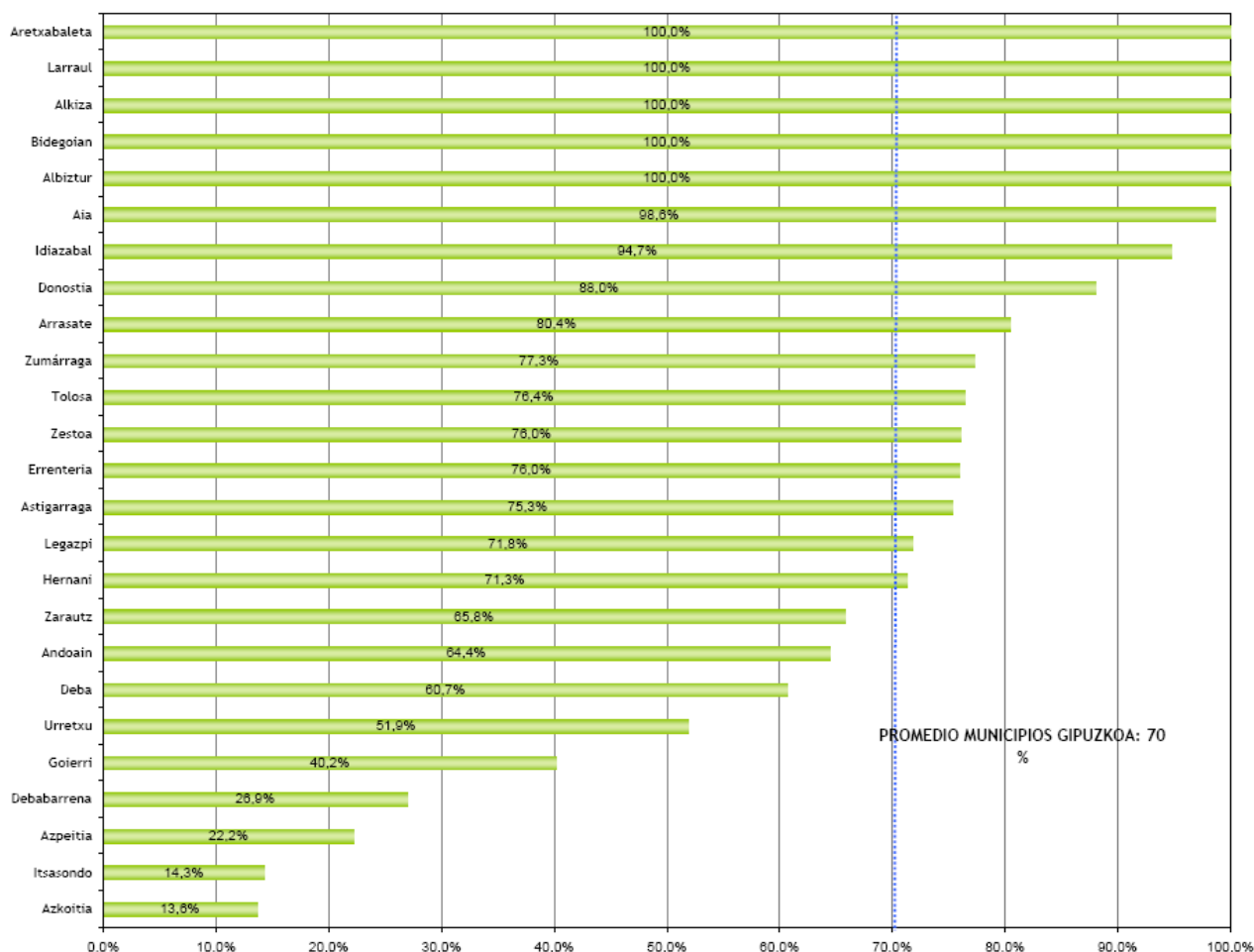


Figura 17 Grado de transversalidad de la implantación de los PAL comparada entre municipios

Fuente: Elaboración propia

EVALUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y COORDINACIÓN INTERNA

Participación ciudadana: Instrumentos de participación

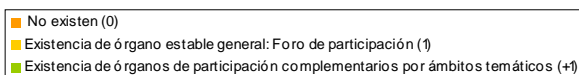
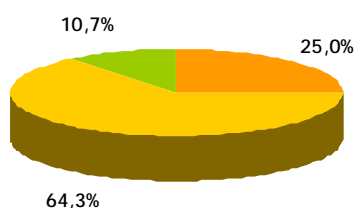
La participación ciudadana constituye un factor inherente al despliegue de los procesos de Agenda Local 21 a través de la cuál se pretende mejorar la calidad del diseño de los Planes, así como facilitar e impulsar su implantación posterior. Con el objetivo de articular la participación, se procura dotar 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.

En el marco del Programa de evaluación de Planes del 2007 se ha realizado una evaluación genérica y con carácter orientativo del dinamismo de éstos 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.

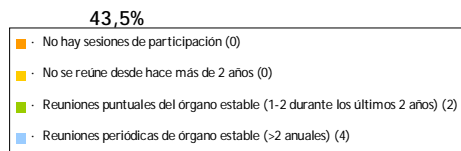
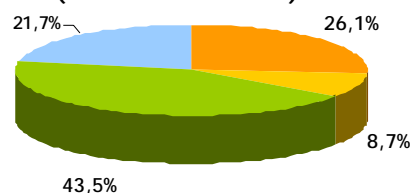
Las principales conclusiones extraídas son:

- La mayor parte de los municipios participantes en el Programa disponen de un órgano estable de participación, definido generalmente como Foro de Participación, mientras que una cuarta parte de los municipios no disponen de ningún órgano. La existencia de órganos complementarios de participación en el Foro se da en un 10,7 % de los municipios, lo que dota a éstos de una mayor calidad en sus procesos participativos.
- A pesar de la existencia formal de órganos de participación estable, cabe decir que más de una tercera parte no se han reunido durante los dos últimos años, y en un 43,5 % tan sólo lo han hecho 1 o 2 veces durante este mismo período. Tan sólo un 21,7 % de los municipios parece disponer de órganos participativos con un dinamismo remarcable.
- Las sesiones de participación realizadas disponen de promedios de asistencia cercanos a las 20 personas, si bien con una gran variabilidad entre municipios.
- En la mitad de los casos, las sesiones de participación organizadas han tenido como función la recopilación y contraste de propuestas concretas de actuación, si bien ésta función se ha desarrollado fundamentalmente en la fase de diseño del Plan, sin que haya habido una continuidad a posteriori. Una tercera parte de las sesiones tienen una función fundamentalmente de recopilación de quejas y demandas específicas.

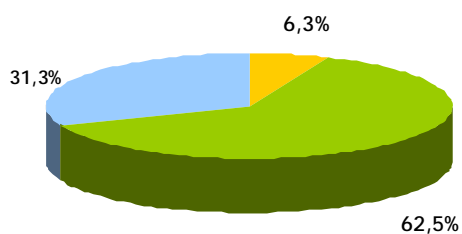
Existencia mecanismos de participación ciudadana (respuesta múltiple)



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



Número de participantes medio por sesión de participación foro



Las sesiones de participación tiene carácter fundamentalmente ...

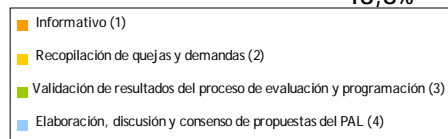
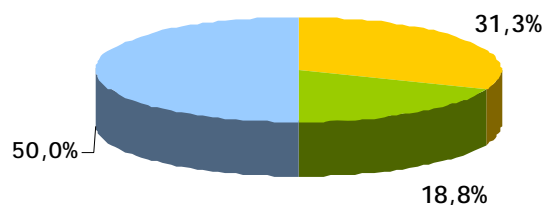


Figura 18 Desarrollo y dinámica de instrumentos de participación ciudadana en el marco de la AL21

Fuente: Elaboración propia

Valoración global del grado de participación

A partir de la integración ponderada de las variables de análisis de la participación comentadas previamente se ha obtenido un índice agregado del nivel de participación del proceso sobre una escala de 0 a 14 para cada uno de los municipios participantes. A pesar de las notables limitaciones de ésta aproximación, y las necesidades de contextualización de cada caso, sí que nos aporta una idea orientativa del alcance de los procesos según municipio. En síntesis, sería adecuado destacar:

- Existe una fuerte disparidad en nivel de participación según municipios, que oscila desde la inexistencia absoluta a procesos de intensidad notable para el período analizado. No obstante, globalmente los procesos participativos presentan un dinamismo escaso, especialmente en la fase de implantación.
- El nivel de participación no parece depender del tamaño de municipio ni del número de años desde la aprobación del Plan, si no más bien del liderazgo político existente y de las características socioculturales del municipio.

Nivel de participación del proceso (2007)

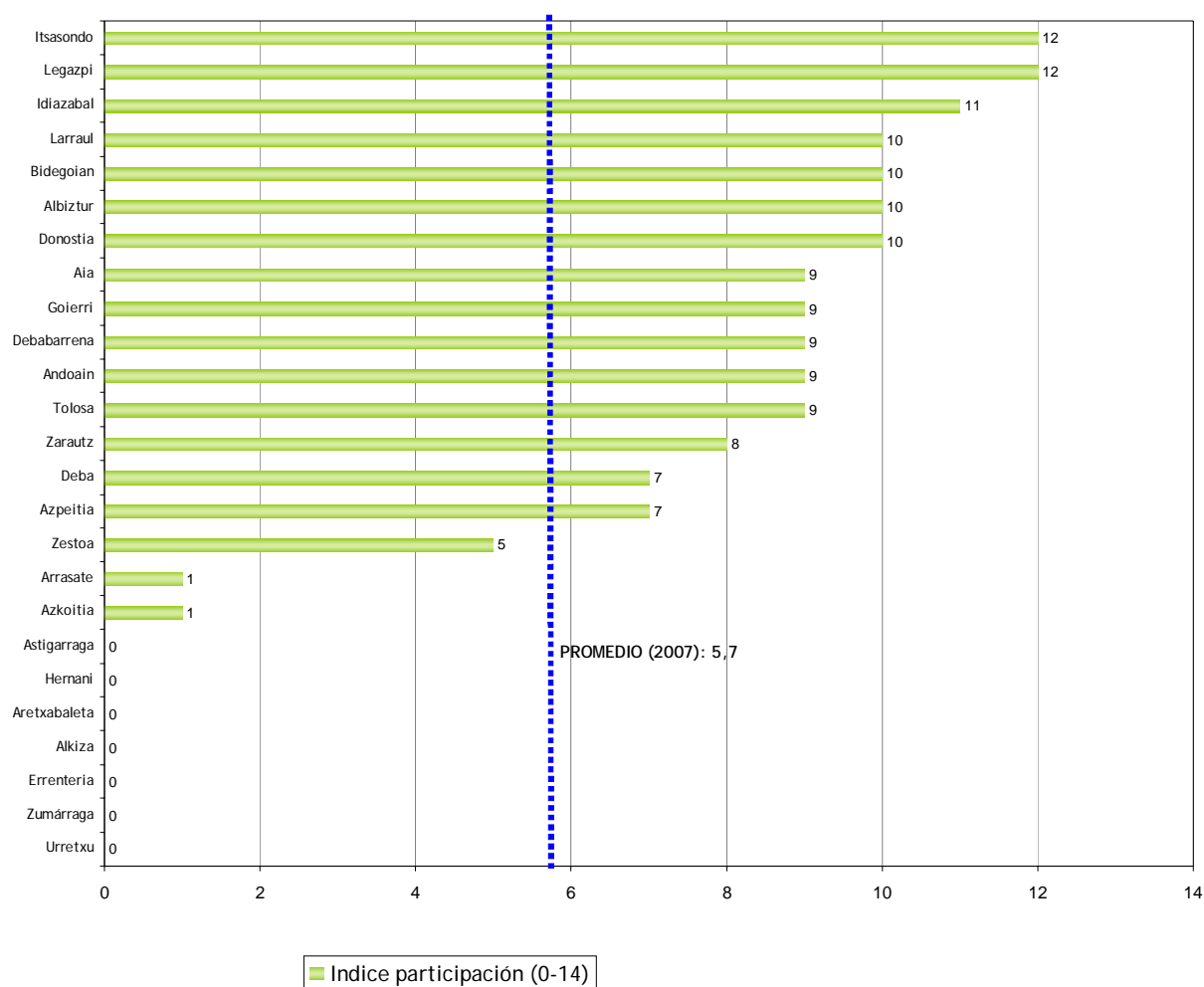


Figura 19 Valoración global de la participación ciudadana según municipios (2007)

Fuente: Elaboración propia

Coordinación interna municipal: Instrumentos de comunicación

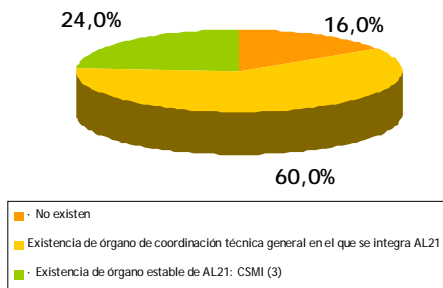
Tan y como se ha comentado con anterioridad, el despliegue efectivo de las AL21 requieren de la implicación y coordinación de los diferentes agentes municipales. Con el objetivo de articular esta coordinación y dinamizar la participación de los agentes, se procura dotar a los procesos de instrumentos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

En el marco del Programa de evaluación de Planes del 2007 se ha realizado una evaluación genérica y con carácter orientativo del dinamismo de éstos 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 radiografía general.

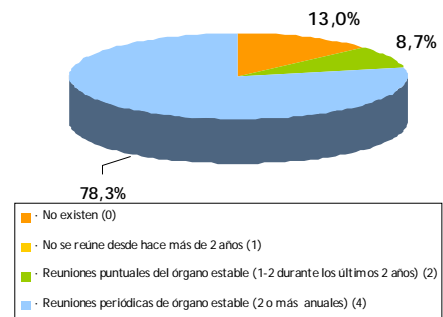
Las principales conclusiones extraídas son:

- La mayor parte de los municipios incorporan la AL21 en órganos de coordinación técnica ya existentes, si bien en un 24 % se han creado órganos específicos, especialmente cuando los municipios tienen una cierta entidad poblacional.
- El número de reuniones anuales es en general superior a 2, si bien aún 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)



Frecuencia de reuniones de los mecanismos estables de coordinación técnica



Las reuniones de coordinación tiene carácter fundamentalmente ...

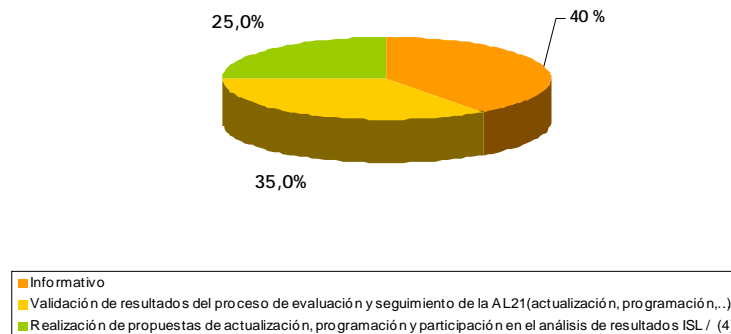


Figura 20 Desarrollo y dinámica de instrumentos de comunicación técnica interna en el marco de la AL21

Fuente: *Elaboración propia*

Valoración global del grado de la comunicación

A partir de la integración ponderada de las variables de análisis de la comunicación interna comentadas previamente se ha obtenido un índice agregado de nivel de comunicación interna del proceso sobre una escala de 0 a 11 para cada uno de los municipios participantes. A pesar de las notables limitaciones de ésta aproximación, y las necesidades de contextualización de cada caso, sí que nos aporta una idea orientativa del alcance de la comunicación interna según municipio. En síntesis, sería necesario destacar:

- Existe disparidad entre municipios en el nivel de comunicación interna, si bien la mayoría presentan valoraciones intermedias que reflejan en general la existencia de mecanismos de comunicación interna (sean específicos o no de AL21), pero con escasa actividad en relación a la coordinación y programación de acciones del Plan.
- Al igual que en el caso de la participación, el nivel de comunicación interna no parece depender del tamaño de municipio ni del número de años desde la aprobación del Plan, si no más bien del liderazgo político existente.

Índice de coordinación interna (2007)

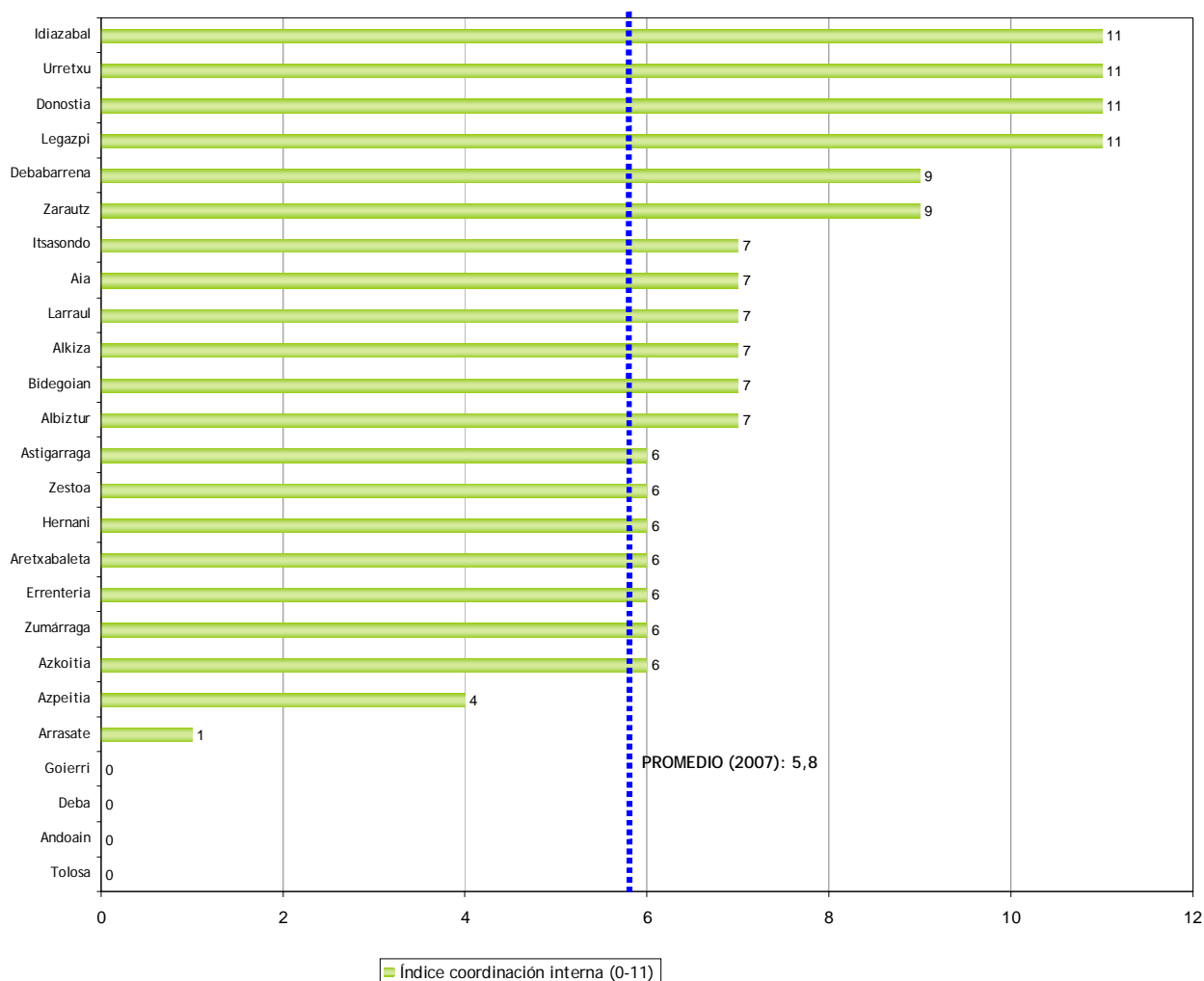


Figura 21 Valoración global de la coordinación interna según municipios (2007)

Fuente: Elaboración propia

BALANCE, RETOS Y OPORTUNIDADES DE FUTURO

Teniendo en consideración las características y el despliegue alcanzado del Programa en el año 2007, se plantean a continuación algunos de los principales retos y oportunidades que se identifican para el futuro desarrollo del Programa.

Los retos y oportunidades planteadas parten de la constatación de las siguientes fortalezas alcanzadas por el Programa al largo de los últimos 3 años:

- Se ha producido una **consolidación notable 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 programa en el marco de evoluciones simplificadas, y por tanto aportando mayor compromiso y recursos a partir del segundo año. El Programa, que en su inicio se planteó como iniciativa propia de Diputación, **ha evolucionado a un servicio con demanda real y creciente por parte de los ayuntamientos**.
- Se ha consolidado y generalizado la **aplicación de una metodología comparable y consistente de evaluación que aporta la objetividad necesaria** para ser tomada en consideración en la **toma de decisiones municipales y forales**, así como para su **comunicación pública** a la sociedad proyectando el cumplimiento de los compromisos adquiridos.
- Se ha fomentado entre un número muy elevado de agentes técnicos y políticos la **cultura de la evaluación anual de políticas**, capacitando a todos ellos en el uso de la metodología de evaluación del Programa que permite que los procesos sean cada vez más ágiles y requieran de **menos soporte externo**.
- La extraordinaria dimensión alcanzada en número de acciones evaluadas (3.442) permite **disponer de una información muy relevante sobre las políticas de sostenibilidad local planificadas y la evaluación de su implantación**, así como de la eficiencia y eficacia de las **políticas de soporte a los ayuntamientos por parte de la Diputación de Gipuzkoa**. Esta circunstancia se ve potenciada por el hecho que la totalidad de la información generada se encuentra integrada en entorno MUGI 21, con las facilidades que ellos supone para su tratamiento y análisis en el conjunto de municipios participantes.
- La dimensión del número de agentes municipales implicados (389) permite que el Programa constituya un **mecanismo de tracción a la acción por parte de un número muy elevado de agentes técnicos y políticos locales que ven reflejada, evaluada y reconocida política y socialmente su gestión de forma anual**.

En consideración con lo expuesto se plantean como principales retos y oportunidades para el año 2008 los siguientes:

- **Despliegue y optimización trabajos técnicos de evaluación del Programa:**
 - Ajustar y optimizar las tareas de asistencia asociadas a las evaluaciones integradas
 - Fomentar la generalización de las asistencias simplificadas
 - Adaptar el tratamiento a municipios de carácter rural en el Informe territorial para contextualizar los resultados obtenidos

- **Mejora continuada de la gestión del Plan por los municipios**
 - Análisis de resultados de la evaluación para la identificación de barreras a la implantación y medidas correctoras (captación financiación, programación, mejora caracterización acciones, liderazgo político, ...)
 - Consolidación del actual calendario anual: evaluación-actualización-programación-ejecución.
 - Dinamizar y profundizar en las actividades e instrumentos de participación ciudadana, comunicación técnica y liderazgo político

- **Mejora continuada de las acciones de soporte de la DFG a municipios**
 - Análisis de resultados de la evaluación para la identificación de barreras a la implantación y medidas de soporte potenciales por parte de la DFG. Este análisis ha de permitir identificar de forma ajustada qué perfiles de municipios tienen mayor dificultad en la acción, y el tipo de actuaciones que se encuentran con mayor dificultad de ejecución según variables como las siguientes:
 - Ámbitos temáticos (planeamiento, movilidad, energía, ...)
 - Tipología de acciones (inversiones, normativa, educación, ...)
 - Agentes responsables (locales, comarcales, forales, ...)
 - Características generales del proceso de AL21-PAL (liderazgo político, participación, formulación técnica, ...)
 - Evaluación de la incidencia y eficiencia de las actuaciones y líneas de soporte de la DFG a la implantación de acciones tanto a nivel global (subvenciones otorgadas para la ejecución de los PAL), como segmentado según ámbitos temáticos de soporte que se puedan plantear de forma prioritaria (por ejemplo: prevención de residuos urbanos, ahorro y eficiencia energética, movilidad, ...). Ajustar las políticas forales de soporte a la gestión municipal
 - Facilitar la creación de Oficinas AL21 comarcales

- **Comunicación social y política**
 - Elaboración y difusión de informe de resultados
 - Incorporación de resultados en web
 - Organización de actividades de presentación

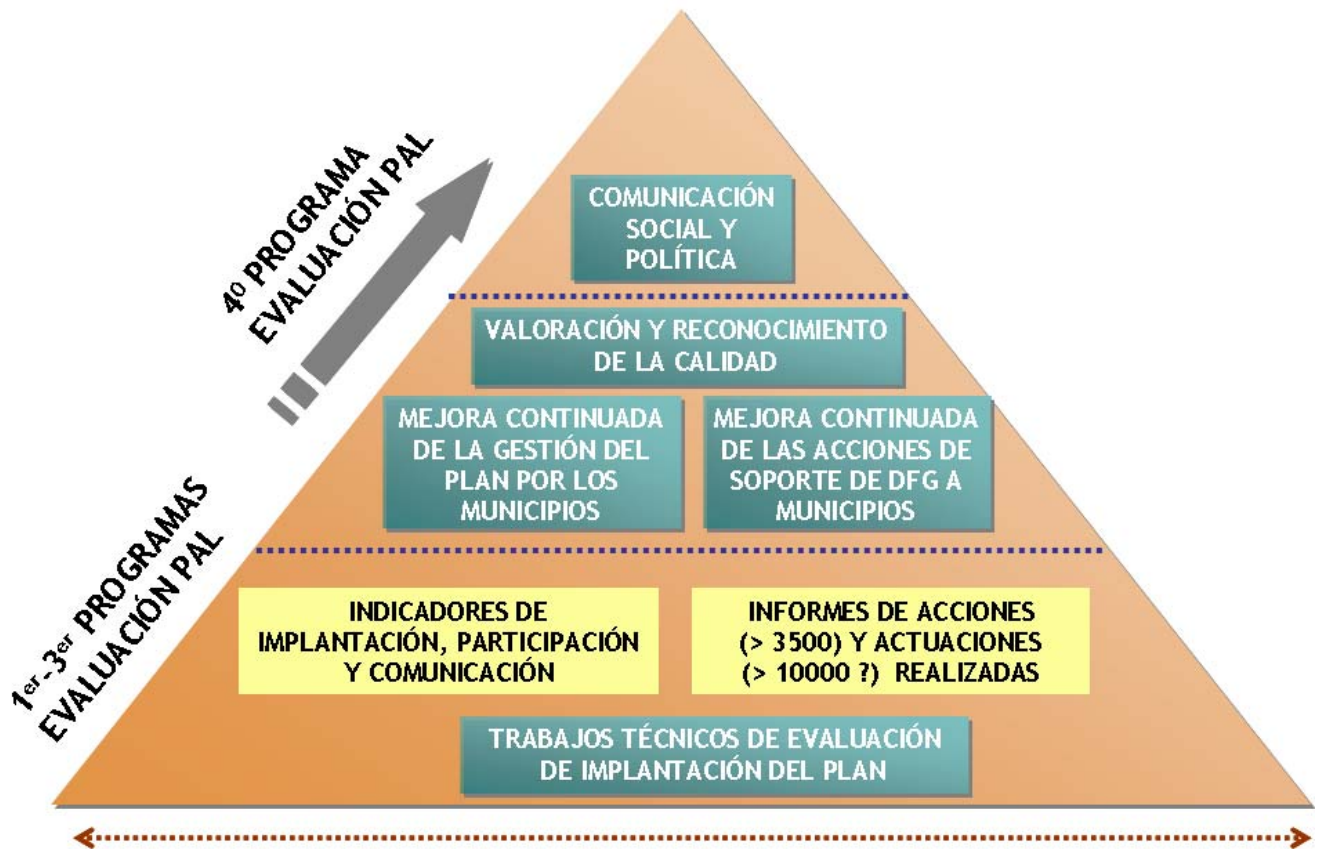


Figura 22 Oportunidades y retos de futuro del Programa de evaluación de los PAL
Fuente: Elaboración propia