

1. Introducción

AXENDA 21 LOCAL:

UNHA ALTERNATIVA DE DESENVOLVEMENTO LOCAL SUSTENTABLE

A Axenda ou Programa 21, aprobado no Cumio de Río en 1992, no seu capítulo 28 insta ás autoridades locais a adoptar iniciativas en apoio do Programa 21. Nas súas bases para a acción, o capítulo 28 declara:

Como tantos dos problemas e das solucións de que se ocupa o Programa 21 relaciónanse coas actividades locais, a participación e cooperación das autoridades locais constitúe un factor determinante para o logro dos obxectivos do Programa.

É dicir, o establecemento de programas 21 locais para mellorar a sustentabilidade da comunidade local e a contribución desta á sustentabilidade global. Este chamamento tense estendido amplamente por todo o mundo, orixinando interesantes experimentos en multitude de vilas e cidades. A Axenda 21 Local convértese nunha das mellores concrecións da vella máxima ecoloxista “pensar globalmente e actuar localmente”.

Desde a perspectiva procedemental, a Axenda 21 Local esixe identificar en cada poboación os problemas ambientais máis perentorios, desenvolver planos de actuación coa participación dos axentes sociais locais, crear foros de debate cidadán e establecer dispositivos de control, así como documentar o estado das mudanzas nas estruturas sociais e do medio físico desde a perspectiva da sustentabilidade.

O proceso político implícito na Axenda 21 Local, coa implicación de múltiples axentes sociais, económicos e institucionais, foi concibido como o elemento de superación das dificultades e incoherencias inherentes ao modelo de crecemento urbano actual. O éxito pasa por establecer unha dialéctica real entre os axentes da cidade para superar as contradicións do modelo de crecemento urbano.

A idea inicial da Axenda 21 Local apunta a obter un coñecemento máis profundo e obxectivo das problemáticas que afectan á cidade desde a perspectiva da sustentabilidade, e a relación dos distintos axentes sociais, económicos e institucionais con eses problemas.

O paso inicial consistiría na **auditoría ambiental e socioeconómica** da comunidade local para a identificación das dinámicas máis insustentables. As problemáticas identificadas nesta análise servirán de base para a elaboración dun **Plano de acción** que identifique e instrumentalice solucións para os problemas detectados. Por último, é preciso establecer un mecanismo de control das accións acordadas no plano de acción, isto é, un **Plano de seguimento**.

Mais, sobre todo, o elemento transversal da Axenda 21 Local está constituído polo seu **carácter participativo**. A concertación social, a construción de alternativas consensuadas as tendencias actuais, constitúe o elemento central da Axenda 21 Local. Todos estes pasos

teñen que ser concertados co tecido cidadán a través da creación de foros de participación, onde os axentes sociais, económicos e políticos xogan un papel activo en cada unha das etapas.



En esencia, a Axenda 21 Local, é un pacto social a prol da sustentabilidade, integrando os sectores público, privado e social en redes para o desenvolvemento de estratexias sustentables de mellora. A implicación cidadá significa a consecución de consensos estratéxicos arredor das posibilidades de construír solucións para reducir a insustentabilidade.

Neste contexto, xorde a iniciativa da rede de cidades que integran o “Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular”. Nesta iniciativa encóntranse integrados, entre outros, os maiores núcleos de poboación de Galicia e do norte de Portugal: Braga, Bragança, Chaves, Guimarães, Peso da Régua, O Porto, Viana do Castelo, Vila Nova de Gaia e Vila Real no norte de Portugal, e A Coruña, Ferrol, Lugo, Monforte de Lemos, Ourense, Santiago de Compostela e Vigo en Galicia.

Esta iniciativa representa un salto cuantitativo, en relación co número e importancia das entidades locais comprometidas no proceso, e cualitativo, por tratarse dunha iniciativa conxunta de cidades en rede pouco ou nada habitual, agás mancomunidades de municipios xeograficamente limítrofes e limitadas en número. Máis orixinal resulta o carácter transnacional da rede, ao integrar concellos galegos e portugueses. O desenvolvemento deste proceso que articula unha rede de concellos galegos e portugueses achega vantaxes comparativas fronte a procesos máis restrinxidos localmente. Sen perder o carácter particular de cada proceso, ofrece a posibilidade de aproveitar sinerxías comúns, a maior visibilidade para cada unha das partes polo maior atractivo mediático dun proceso de tal envergadura, e a posibilidade de configurar un capital social que vertebre espazos de representación comúns.



FASES DO PROXECTO

A **participación pública** constitúe o elemento transversal máis importante deste proxecto. Os foros organizados pretenden constituírse en espazo privilexiado de discusión e reflexión sobre as necesidades do desenvolvemento sustentable, incentivando a participación activa dos cidadáns.

O **diagnóstico técnico** constitúese, así, en instrumento ao servizo do debate, para detectar e coñecer en profundidade os principais problemas existentes no concello.



A seguinte fase consiste na elaboración do **plano de acción**, o documento-base da Axenda 21 Local, que sintetiza e orienta as políticas e programas de actuación municipal produto do debate en torno ao diagnóstico. Unha vez identificadas as dinámicas insustentables e as súas causas, continúanse as etapas de formulación de obxectivos, da definición das liñas estratéxicas e do establecemento dos programas de actuación.

Paralelamente a estas tres fases do Proxecto A21, desenvólvense outras actividades complementarias: unha ampla labor de comunicación e sensibilización ambiental, partindo do principio de que a divulgación do proxecto é imprescindible para chegar a toda a poboación local. Foron editados boletíns ambientais con periodicidade mensual, distribuídos electronicamente tras unha subscripción (www.eixo21.com/boletin_listado.asp); distribuíronse trípticos informativos e carteis; promoveuse unha campaña escolar para concienciar os máis novos nas problemáticas ambientais (distribuíuse nas escolas unha guía didáctica e un cómic), entre outros puntos.

O proxecto presupón tamén a posibilidade de que cada un dos concellos partícipes da iniciativa se poida adherir individualmente ao sistema de indicadores comúns europeos (un sistema de 10 indicadores de sustentabilidade ambiental deseñado pola Comisión Europea) integrado na Campaña Europea de Cidades Sustentables.

CRITERIOS DE DIAGNÓSTICO AMBIENTAL

Os actuais modelos e estratexias para o mantemento e desenvolvemento das cidades están na base de boa parte dos problemas (ambientais, económicos ou sociais) a escala planetaria. Mais tamén é certo que só desde as cidades se pode dar contido a un modelo que se dirixa decididamente cara a un desenvolvemento máis sustentable.

A satisfacción da demanda xerada nas cidades representa un crecente fluxo de recursos en forma de materias primas, auga e enerxía, que se extraen do contorno que constitúe o sistema de soporte. A crecente demanda de recursos, concentrada fundamentalmente nos ámbitos urbanos, ao exceder a capacidade de reposición dos sistemas de soporte, ten como consecuencia a progresiva degradación dos ecosistemas que serven de soporte á cidade.

En resumo, a cidade necesita explotar os seus sistemas de soporte para satisfacer a súa demanda de recursos, se ben o tamaño da explotación e o impacto desta dependen dos modelos de xestión urbana que se adopten e dos **hábitos de vida e consumo**.

O problema aparece cando a estratexia para “facer cidade” se basea case exclusivamente no consumo ilimitado de recursos (bens, enerxía, auga, solo, etc.). Esta estratexia tense demostrado claramente insustentable.



As bases que regularían a transición cara a un modelo urbano máis estable, sustentable e renovable poderían resumirse nos seguintes principios ou vectores fundamentais:



O primeiro principio sería a compactidade que define unha cidade controlada e acoutada na súa expansión. Unha cidade onde o espazo público ten un papel primordial. Na cidade compacta o equilibrio entre o edificado e o espazo público posibilita a relación, o contacto. Na cidade compacta encóntrase a masa crítica para dispor dun transporte público eficiente, ou para pensar no subsolo como solución ás disfuncións que se dan na superficie. Este modelo de cidade é máis eficiente desde a perspectiva enerxética que o modelo de cidade difusa asociado á dispersión suburbana. Unha maior compactidade esixe entre outras medidas a conservación dos espazos agrícolas e aqueles de elevado valor ecolóxico que aínda sobreviven no contorno da trama urbana, evitando a súa degradación por unha urbanización incontrolada de baixa densidade; a rehabilitación do espazo construído e deteriorado, que implica a conservación dos centros históricos e a rexeneración dos barrios degradados como opción preferente á urbanización de novos espazos e unha maior calidade do espazo urbano. Unha cidade compacta resulta máis eficiente ao favorecer a proximidade e a accesibilidade, reducindo as necesidades de transporte. Por outro lado, diminúe o consumo de solo e os múltiples impactos a el asociados: destrución de espazos naturais e agrícolas, impermeabilización do solo, modificación das dinámicas hídricas, etc.

O principio de compactidade, coa conseguinte inversión da tendencia á difusión suburbana, só é viable se a alternativa é un medio urbano de calidade, vital, complexo e diverso. Isto conduce ao segundo principio, a **complexidade**. Unha cidade máis complexa é aquela cun medio urbano caracterizado pola vitalidade, a diversidade de actividades, servizos e oferta de ocio, repartidos equilibradamente na trama urbana. Unha maior complexidade ten diversas vantaxes, entre as que destaca unha maior eficiencia enerxética, ao incrementar as sinerxías económicas, e unha menor mobilidade, ao mellorar a accesibilidade a servizos e actividades múltiples; un aumento da calidade urbana, ao pacificar o espazo urbano, reducindo as necesidades de transporte. As consecuencias sobre a calidade do espazo urbano dunha mellora da accesibilidade son incuestionables: incremento do espazo dispoñible para os peóns, redución do ruído e da contaminación atmosférica, menor consumo de recursos enerxéticos, etc. Unha maior segregación e monofuncionalidade dos espazos (residencia, ocio, traballo, comercio, etc.) é simple, pero máis insustentable. Os espazos multifuncionais son complexos, pero menos custosos ambientalmente e socialmente máis ricos.



O terceiro principio xira en torno á **eficiencia** do metabolismo urbano. As entradas en forma de enerxía e materiais necesarios para o funcionamento do sistema urbano orixinan residuos aos cales, á súa vez, hai que dar saída. Baixo a falsa crenza de que os recursos son ilimitados, un factor característico das nosas cidades, encóntrase a natureza ineficiente do seu metabolismo, de maneira que necesita cada vez máis recursos para manter a súa organización e produce cada vez máis residuos que son eliminados e non reconducidos a un novo ciclo de consumo. Esta tendencia afasta cada vez máis as cidades dos ciclos fechados que caracterizan os

ecosistemas biolóxicos, contribuíndo a aumentar o desequilibrio das cidades cos seus sistemas de soporte. A aproximación a autosuficiencia aparece como un criterio básico na presentación.

O cuarto principio sería aquel que atende á **estabilidade ou cohesión social**. Este principio atende á complexidade en tanto factor social e cultural, esenciais para o mantemento do equilibrio e a paz social. Os procesos de segregación social operan na dirección oposta ao da sustentabilidade, contribuíndo á degradación do espazo urbano como ámbito de convivencia e potenciando os procesos de segregación espacial que impulsan a suburbanización na cidade difusa. O desequilibrio de rendas e a súa segregación no espazo ou o progresivo envellecemento da poboación son factores que repercuten negativamente no modelo de cidade con cohesión social.

En resumo, as actuais tendencias urbanas potencian á creación de espazos monofuncionais, separando os lugares de residencia, traballo, ocio, comercio, etc. Esta tendencia redonda nun incremento da mobilidade, ao aumentar as distancias entre as actividades cotiás, e converte o vehículo privado en obxecto fetiche que camufla os custos económicos e sociais dun modelo urbano que significa o deterioro da cidade e a necesidade de contínuos desprazamentos cotiás. Por outro lado, existe unha estreita relación entre o aumento da mobilidade e a presenza e ocupación do espazo polos vehículos, e a degradación da calidade do espazo urbano, convertendo a cidade nun espazo hostil para os cidadáns.

A degradación do espazo urbano, en gran medida debida á crecente ocupación do espazo polo automóbil, entre outros factores, está na orixe dos procesos de suburbanización, que expulsan a poboación do centro urbano, nun van intento de evasión diaria dun espazo crecentemente hostil. No entanto, esta fuxida cara aos espazos suburbanos incrementa a dependencia respecto do automóbil, reforzando, á súa vez, o proceso de suburbanización nunha dinámica progresivamente insustentable. En síntese, este aspecto resume o escenario no cal debería transitarse cara a un modelo urbano máis sustentable, isto é, máis compacto, diverso, accesible, participativo, limpo e máis eficiente na xestión de recursos e enerxía.



O proceso social e político implícito na Axenda 21 Local, coa implicación de múltiples axentes sociais, económicos e institucionais, foi concibido como o elemento de superación das dificultades e incoherencias inherentes ao modelo de crecemento urbano actual. Os éxitos neste proceso son sempre relativos e dependen da capacidade dos axentes locais de alcanzar consensos estratéxicos ao redor das posibilidades de construír un modelo de cidade máis estable, sustentable e renovable.

PARTICIPACIÓN

A metodoloxía para a creación de espazos de participación tivo por obxectivo principal a conformación de espazos de reflexión e debate sobre o desenvolvemento sustentable, a identificación de intereses e prioridades comúns, o aproveitamento do coñecemento de todos os participantes sobre a realidade do seu concello e a promoción da converxencia en torno aos principais factores de carácter estratéxico.

Procurouse identificar os principais desafíos ao desenvolvemento sustentable actualmente existentes en cada un dos concellos e obter unha visión de conxunto sobre as características do futuro desexado para cada un deles. A situación actual e o escenario desexado para o futuro, a medio e longo prazo, ofrecen dous importantes elementos de referencia para orientar as liñas estratéxicas de desenvolvemento do concello. Axuda tamén a focalizar a atención nos asuntos de maior importancia.

O diagnóstico encontra así, nos resultados dos foros, unha orientación fundamental, no sentido de focalizar o traballo de caracterización e análise sobre asuntos que efectivamente son máis relevantes e de carácter eminentemente estratéxico para o desenvolvemento sustentable local. O proceso participativo lexitima tamén as opcións adoptadas no continuar do proceso.



ENQUISA Á POBOACIÓN

No ámbito da Axenda 21 Local do concello de Lugo, realizouse unha enquisa como instrumento de cuantificación da realidade, por un lado, e de avaliación da percepción da cidadanía en relación co seu concello, polo outro.

No primeiro caso tratábase de avaliar os principais parámetros relacionados coa mobilidade e accesibilidade. No segundo, de avaliar a percepción da cidadanía de diversos aspectos relacionados coa calidade de vida na cidade.

- **A mobilidade**

Os parámetros considerados en relación coa mobilidade foron aqueles que serven para caracterizar o modelo de transporte na cidade e a accesibilidade que a estrutura urbana proporciona á rede de equipamentos e espazos públicos, e que, ao tempo, non poden ser obtidos a través das fontes secundarias dispoñibles. Entre os parámetros cuantificados encóntranse o número, motivacións, destino e distancia das viaxes efectuadas, os desprazamentos a concellos limítrofes, os medios de transporte utilizados, ou o grao de utilización do automóbil e do transporte público.

- **A percepción da cidadanía**

O principal obxectivo deste punto céntrase na avaliación subxectiva efectuada polos cidadáns respecto da calidade de vida da súa cidade; en primeiro termo, da satisfacción xeral coa cidade, e, no plano máis concreto, da satisfacción respecto a distintos ámbitos, en materias como saúde, cultura, educación, asistencia social, vivenda, ou ambiente.

- **Caracterización socioeconómica da percepción**

A diversidade de aspectos considerados afecta de maneira diferente a cada cidadán en función da súa situación socioeconómica na estrutura social. O xénero, a idade ou as diferenzas de renda e instrución implican demandas de índole diferente en ámbitos como a educación, a saúde ou a asistencia social, e consecuentemente, é preciso caracterizar a percepción da cidadanía en función da condición socioeconómica de cada cidadán.