

# ANÁLISIS DE CASOS DE PARTICIPACIÓN EN PROCESOS LOCALES HACIA LA SOSTENIBILIDAD

---

**Diego García Ventura**

*Agosto 2007*

**Diego García Ventura** es miembro del Equipo de Educación Ambiental del Departamento de Ecología de la Universidad Autónoma de Madrid.

**Contacto:**

Departamento de Ecología. Universidad Autónoma de Madrid.  
C/ Darwin, 2. 28049 Madrid  
Correo-e: [diego.garcia@uam.es](mailto:diego.garcia@uam.es)  
Tel: 91 497 81 93 / Fax: 91 497 80 01

## OTROS ESCENARIOS PARA ABORDAR EL DESARROLLO SOSTENIBLE DESDE LA PARTICIPACIÓN

El cada vez más extendido (pero todavía incipiente) uso de la participación como herramienta de trabajo en la solución de problemas ambientales encontró en la Agenda 21 Local uno de sus principales escenarios de difusión. Este proceso ha sido quizá el que ha hecho más famosa a la participación ambiental, más allá de las consultas y fases de información pública a las que se sometían ciertos procedimientos y proyectos (como la Evaluación de Impacto Ambiental o los instrumentos de regulación de los Espacios Naturales Protegidos – PORN y PRUG-).

Sin embargo, y de manera paralela, la participación, en sus distintos niveles de implicación, se ha incluido en la elaboración de numerosos proyectos y programas de acción local fuera de este ámbito, si bien es cierto que en la mayoría la participación se incluía como mejora metodológica y no por imperativo legal o procedimental.

Algunos de los ámbitos del desarrollo sostenible en los que se han incluido procesos participativos son los siguientes:

- La gestión de Iniciativas y Programas europeos de desarrollo, como LEADER, PRODER, EQUAL...a través del trabajo de los Grupos de Acción Local<sup>1</sup>. Se han centrado en ámbitos generalmente comarcales o en agrupaciones de municipios bajo el paraguas de estas acciones de la UE. El papel de los Grupos de Acción Local ha sido determinante para la coordinación de otros procesos de participación, como se verá más adelante.
- La gestión de los Espacios Naturales Protegidos, desde sus órganos internos de participación (Patronatos, Juntas Rectoras) hasta la inclusión de la participación en herramientas de gestión (Planes de Desarrollo Socioeconómico, Carta Europea del Turismo Sostenible, programas de voluntariado, etc.)
- Las Estrategias de Educación Ambiental, con una amplia tradición en la dinamización de procesos de participación por la propia filosofía y motivación de muchos de los colectivos implicados en la Educación Ambiental.
- Algunos planes sectoriales, como los Planes de Dinamización Turística, los Planes Estratégicos de algunos municipios, etc.

## ¿POR QUÉ INCORPORAR UN PROCESO DE PARTICIPACIÓN EN ESTOS ESCENARIOS?

La incorporación de los procesos participativos en herramientas de gestión ambiental y en ámbitos del desarrollo sostenible parte, en nuestro país, de una clara demanda social ante la aplicación de políticas, planes, programas y proyectos públicos sin apenas consideración de las demandas de la población y territorios sobre los que se iban a aplicar. Este proceso de "ensayo y error" provocó una mayor toma de conciencia de gestores y responsables políticos a la hora de aplicar estas herramientas de gestión, comprobándose una mayor aceptación de las mismas en los casos en los que se incluía algún tipo de consulta popular o foro de interesados y/o afectados.

Un ejemplo clásico de esta situación ha sido la declaración de Espacios Naturales Protegidos (ENP) en nuestro país. La determinación de regulaciones de usos en los territorios delimitados bajo alguna figura de protección sin ningún tipo de consulta a la población local provocó, en los primeros pasos de los ENP, numerosos conflictos y desconfianzas hacia la protección de los espacios, con acciones de protesta en muchas ocasiones contrarias a la propia filosofía de conservación (incendios provocados, caza intencionada de especies amenazadas).

Poco a poco, se fue asumiendo y comprendiendo el importante papel que la población local desempeñaba en la conservación de estos espacios naturales como "arquitectos del paisaje", incorporándolos a la toma de decisiones del propio ENP a través de su representación en Patronatos y Juntas Rectoras, así como en los planes y programas que se desarrollaban en el ENP y que afectaban al mismo. Hoy día, gran parte de la población local de los entornos de estos ENP se encuentran a favor de los mismos, y recurren a ellos como motor de la socioeconomía de su territorio (turismo, producción ecológica de calidad, percepción de ayudas al desarrollo).

En definitiva, podemos señalar que la inclusión de procesos participativos en la toma de decisiones sobre un territorio y la población que vive en el mismo presenta una serie de ventajas:

<sup>1</sup> También podemos encontrarlos como Grupos de Desarrollo Rural (en Andalucía) o con otras denominaciones en función de la Comunidad Autónoma.



- La herramienta a aplicar (un Plan Estratégico, un PORN, un Plan de Desarrollo Socioeconómico...) tendrá una mayor aceptación social.
- La participación permite un mayor grado de contraste y veracidad de los diagnósticos a desarrollar sobre ese territorio.
- Las decisiones que se toman y su aplicación en medidas de acción concretas son más coherentes y aceptadas por la mayoría.
- Permite detectar a priori los consensos y disensos de la sociedad en la que se está trabajando. Este aspecto es de enorme utilidad para el gestor a la hora de trabajar y mejorar sus relaciones con la población local, identificando intereses y líderes.
- Una ventaja avanzada para buenos procesos de participación es la creación de escenarios de encuentro y redes de participación, que funcionen de manera independiente a la acción o ayuda que los inició. En cualquier caso, los procesos participativos han supuesto en muchas ocasiones el primer encuentro de muchos agentes sociales con los mismos intereses en un territorio común.

### OBJETIVOS DE UN PROCESO DE PARTICIPACIÓN

Independientemente de su aplicación en temas de desarrollo sostenible, todo proceso de participación debe partir de tres objetivos básicos y simples, pero que muchas veces perdemos de vista:

- Debe representar a la mayor parte de agentes e intereses implicados en el territorio, con una detección de redes y una selección de representantes lo más acertada posible.
- Debe funcionar, esto es, debe traducirse a acciones y compromisos realistas y concretos con el mayor consenso posible.
- Debe perpetuarse en el tiempo, siempre que las acciones emprendidas necesiten una evaluación y seguimiento o que puedan aparecer nuevos problemas.

### PREMISAS A TENER EN CUENTA PARA DISEÑAR UN PROCESO DE PARTICIPACIÓN EN ÁMBITOS LOCALES

Antes de comenzar a convocar gente para tratar un tema o temas determinados en un territorio concreto, es necesario tener en cuenta una serie de consideraciones básicas pero importantes:

- **¿Cuál es el ámbito territorial sobre el que vamos a trabajar? ¿Existen buenas comunicaciones entre las distintas zonas?** Estas preguntas son importantes de cara a realizar convocatorias, asegurando que la accesibilidad a la sede del proceso participativo sea fácil para todo el mundo. Se intentará, en caso de existir varias comarcas o municipios, que la sede sea itinerante, con el fin de fomentar una representatividad territorial equitativa.
- **¿Cuáles son los agentes interesados?** o, en el lenguaje de la sociología, ¿cuáles son las redes implicadas? En este sentido, algunos sociólogos clasifican las redes de agentes implicados en tres:
  - Redes de 1º nivel: Administraciones y organismos públicos, que suelen convocar la política, plan, programa o proyecto a desarrollar.
  - Redes de 2º nivel: asociaciones, organizaciones o colectivos con o sin ánimo de lucro, afectados por la medida a consensuar.
  - Redes de 3º nivel: personas o colectivos indirectamente implicados, pero con información y/o liderazgo de interés en el proceso de participación.
- **¿Qué información previa disponemos de estas redes?** Este aspecto es muy importante de cara a informarnos sobre conflictos o intereses preeexistentes, adelantándonos un poco a los temas que se pueden exponer en el proceso de participación. Para ello, es interesante mantener entrevistas personales previas con los futuros convocados.

### ALGUNOS PROBLEMAS QUE PUEDEN SURGIR DURANTE Y TRAS EL PROCESO DE PARTICIPACIÓN

La intervención de un equipo moderador neutral que dinamice un proceso de participación puede encontrarse con algunos problemas frecuentes, la mayoría propios a la "cultura participativa" del colectivo o colectivos que intervienen en el proceso:

- Desconfianza del equipo dinamizador, por no ser de la zona en la que se interviene, sospechar que va a dirigir el debate (está "comprado" por la entidad que organiza al convocatoria de participación) o pensar que no posee la formación suficiente para iniciarlo
- Faltas notables de asistencia a las convocatorias para participar
- Negarse a participar (algunas personas pueden considerar "infantiles" algunas dinámicas de trabajo, sobre todo cuando no comprenden la utilidad de las mismas)
- Discusiones acaloradas
- Apropiación del debate por parte de alguno de los participantes

Aunque la mayoría de estos problemas suelen solucionarse a medida que el proceso de participación avanza (el participante percibe que las ideas expuestas por todos se ordenan y transforman en mensajes concretos), es innegable que muchos de ellos pueden prevenirse con un correcto diseño del proceso (elección de participantes, tratamiento de conflictos previos, etc.) y, por supuesto, con la experiencia y formación del moderador.

Sin embargo, el mayor riesgo al que puede estar sometida actualmente la participación es a la falta de resultados. Si en una sociedad convocamos a agentes para que expresen su opinión y lo plasmamos en acciones concretas, estas acciones deben ser tomadas en consideración y ejecutadas en mayor o menor medida. La caída en saco roto de muchos procesos de participación genera una desconfianza en la población que dificulta muchísimo el comienzo de nuevos procesos, provocando situaciones de hastío social nada recomendables.

### TRES ESTUDIOS DE CASOS

#### LA ELABORACIÓN DE UN ESTUDIO DE BASES PARA EL PLAN DE DESARROLLO SOCIOECONÓMICO DEL PARQUE NATURAL DE LA SIERRA Y CAÑONES DE GUARA (HUESCA)

En el 2001, la Consejería de Medio Ambiente de la Diputación General de Aragón (DGA) encargó a la empresa ECOTONO la elaboración de este estudio, incluyéndose como novedad la dinamización de un proceso de participación que sirviera para contrastar y complementar el diagnóstico y plan de acción a desarrollar.

La situación de partida era compleja, pues el Parque Natural recogía numerosas realidades y colectivos implicados en una herramienta tal como un Plan de Desarrollo Socioeconómico, máxime cuando se trata de una zona con grandes problemas de despoblamiento (propios del Pirineo y Prepirineo) pero, a la vez, con un enorme interés turístico (debido a la práctica del barranquismo, principalmente). A ello, hay que sumarle que el Parque Natural comparte territorio con cuatro comarcas (Hoya de Huesca, Somontano de Barbastro, Sobrarbe y Serrablo), con dificultades de comunicación entre algunas de ellas e integradas por municipios con distintas realidades socioeconómicas (cabeceras comarcales frente a núcleos de población en riesgo de despoblarse).

El proceso de participación se articuló a través de ocho mesas de trabajo (cuatro en la fase de diagnóstico y cuatro en las propuestas del Plan de Acción, con una media de 8 participantes por mesa) y una serie de entrevistas previas y toma de contacto con los agentes de la zona. Las mesas de trabajo se centraron en aspectos clave del desarrollo en la Sierra de Guara:

- Infraestructuras y servicios
- Sector primario
- Cooperación para el desarrollo
- Turismo
- Educación Ambiental

En cuanto a los agentes clave a convocar, se realizaron varios contactos dentro de los siguientes grupos:

- Ayuntamientos
- Mancomunidades de municipios
- Grupos de Acción Local (Somontano, ADESHO, Sobrarbe-Ribagorza)
- Asociaciones y empresas de agricultores, ganaderos y del sector turístico.
- Expertos de o en la zona: Universidad, Patronato del Parque Natural, ADL's, Denominaciones de Origen, Oficinas Comarcales Agroalimentarias, etc.
- Representantes del Parque Natural.

A los convocados se les envió con suficiente antelación un pequeño cuaderno de trabajo con una síntesis de la fase del estudio (diagnóstico y Plan de Acción) a trabajar.



El papel de los Grupos de Acción Local, Mancomunidades y Ayuntamientos fue clave a la hora de convocar, aprovechando las redes de contactos que ya poseían y facilitando espacios para el encuentro de los participantes. Del mismo modo, los gestores del Parque también contribuyeron a introducir al equipo dinamizador en la realidad de la zona.

Las comunicaciones entre comarcas condicionaron los lugares de celebración de las mesas de trabajo, siendo Barbastro y Alquézar sede de las mismas (con una relativa mejor comunicación que otras zonas). Por otro lado, las ocupaciones de los participantes (muchos de ellos eran agricultores y/o ganaderos) recomendaban horas precisas para facilitar la asistencia (la mesa de sector primario, por ejemplo, se convocó a última hora de la tarde).

En líneas generales, los debates surgidos revelaron una posición social activa ante los problemas de desarrollo socioeconómico y conservación de la Sierra de Guara, ya que en todos ellos aparecían elementos de disenso sobre los que trabajar. El equipo dinamizador tenía un carácter pluridisciplinar (estaba formado por licenciados en Ciencias Ambientales y sociólogos), y se encargó en todo momento de los contactos, las entrevistas, convocatorias, moderación de las mesas de trabajo y organización de ideas y resultados.

El análisis de los discursos se basó fundamentalmente en perfilar cada uno de los discursos predominantes según su hilo conductor, para posteriormente detectar consensos y disensos entre los mismos. Obviamente, a los asistentes se les pidió que identificasen problemas y propuestas de acción con el mayor grado de concreción posible.

Los resultados de las mesas de trabajo (diseño, dinámica, análisis de los discursos y organización de ideas) se plasmaron en el estudio, y las ideas vertidas en ellas se introdujeron en cada una de las medidas propuestas en el Plan de Acción, revisado por los participantes.

## **LA CARTA EUROPEA DE TURISMO SOSTENIBLE (CETS). EL CASO DE SIERRA NEVADA**

La Carta Europea de Turismo Sostenible (CETS) es una herramienta de gestión del turismo en ENP diseñada por la Federación Europea de Espacios Naturales Protegidos (EUROPARC) y en la que la participación aparece como uno de los requisitos básicos para su puesta en marcha. En pocas palabras, la CETS persigue la asunción de compromisos por parte de los gestores del ENP, agentes turísticos y turoperadores que trabajan en el ENP para fomentar un turismo cada vez más sostenible y acorde con los principios de conservación del propio ENP.

A finales del 2003, se inicia el proceso de implantación de la CETS en el Parque Nacional y el Parque Natural de Sierra Nevada. La asistencia técnica también corre a cargo de la empresa ECOTONO, a instancias de la Asociación "Sierra Nevada Sostenible", conformada por los cuatro Grupos de Desarrollo Rural (GDR) de Sierra Nevada y las dos figuras de protección (Parque Nacional y Parque Natural).

Al igual que en el caso de la Sierra de Guara, el proceso de participación enriquece el diagnóstico de la situación de partida del ENP en temas turísticos, así como en el diseño y validación del Plan de Acción.

Sin embargo, la CETS incluye un carácter vinculante de la misma. Para obtener la CETS, un auditor externo de EUROPARC debe dar el visto bueno a todo el proceso, incluido el proceso de participación, que constituye el punto fuerte del mismo. Además, en fases posteriores, los empresarios turísticos de Sierra Nevada y turoperadores deberán adquirir compromisos en pro del turismo sostenible, objetivos que deberán ser revisados y validados cada 5 años si se quiere conservar la CETS en el territorio. En definitiva, el proceso de la CETS constituye un incentivo para la participación del sector turístico en la conservación de los ENP y garantiza el seguimiento de la misma cada 5 años.

De nuevo, la situación de partida es compleja: un enorme territorio de 172.000 ha. entre los dos ENP, repartido en varias comarcas (Vega de Granada, Guadix, Alpujarra y Valle de Lecrín - Temple) entre las provincias de Granada y Almería, dividido en dos vertientes (norte y sur). Los problemas de comunicación entre estos territorios también son notables y, de nuevo, el turismo como sector clave, con actividades que van desde las grandes infraestructuras de esquí hasta pequeñas empresas de turismo activo, así como un amplio espectro dentro de la hostelería.

De nuevo, la colaboración de los cuatro GDR y de los gestores de ambos ENP fue vital a la hora de detectar a los agentes vinculados al sector turístico más relevantes de Sierra Nevada. La constitución de la Asociación "Sierra Nevada Sostenible" fue en sí un buen comienzo como punto de encuentro de representantes de distintas comarcas y entidades bajo un paraguas común.



En este caso, los participantes estaban mayoritariamente ligados al sector turístico (empresas, consorcios turísticos y administraciones públicas asociadas, como la Diputación de Granada), aunque también tuvieron un papel relevante los Ayuntamientos, Mancomunidades, Agentes de Desarrollo Rural y, por supuesto, los gestores de los ENP.

El proceso de participación se articuló en dos jornadas de trabajo para la fase de diagnóstico (una por vertiente de la sierra) y otras dos para la de diseño de la Estrategia y Plan de Acción (ídem), con una media de 38 asistentes por jornada. En ellas, y en primer lugar, se introducía la fase del proceso a analizar para, posteriormente, dividir a los asistentes en cuatro mesas de trabajo, en función de su afinidad a las mismas (aunque conservando siempre un reparto equitativo de participantes por mesa).

Cada mesa fue moderada con el fin de enriquecer cada fase del proceso y validar las ideas plasmadas, a través de la priorización de las mismas. Algunas mesas fueron moderadas por personal del Parque Nacional, lo que contribuyó, a su vez, a mejorar y afianzar los lazos entre éstos y los agentes turísticos de Sierra Nevada.

Las mesas de trabajo trataron de los siguientes temas:

- Calidad de la oferta turística
- Demanda y frecuentación turística
- Actividades deportivas, educativas y recreativas
- Conservación del patrimonio natural y cultural

La priorización de las ideas expuestas en diagnóstico y Estrategia sirvió a los gestores de los ENP para diseñar un Plan de Acción coherente con los intereses del sector turístico de Sierra Nevada. El principal logro del proceso de participación fue el encuentro de distintos interesados en el turismo, así como la implicación y la puesta a disposición de medios por parte del Parque Nacional y Parque Natural de Sierra Nevada, que se acercó más a la población local y a las actividades económicas que allí se generan.

Además, el aprovechamiento de una red ya creada (el grupo de trabajo de Patrimonio de las Iniciativas LEADER andaluzas) permitió la extensión de la CETS a otros 5 ENP de Andalucía (Cazorla, Doñana, Aracena y Picos de Aroche, Alcornocales y Grazalema).

## **LAS ESTRATEGIAS AUTONÓMICAS DE EDUCACIÓN AMBIENTAL. EL CASO DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

Las Estrategias Autonómicas de Educación Ambiental surgen al amparo de distintos antecedentes internacionales (Tbilisi, Río de Janeiro, estrategias nacionales...) y nacionales (Libro Blanco de la EA) y, como su propio nombre indica, pretenden abordar la Educación Ambiental a través del trabajo estratégico de los distintos sectores y colectivos que realizan o ejecutan de un modo directo o indirecto actuaciones en Educación Ambiental (EA).

En el 2003, la Comunidad de Madrid se suma a esta iniciativa y encarga a la Universidad Autónoma de Madrid la propuesta de diseño y dinamización de la Estrategia Madrileña de EA. Dicho diseño se basó fundamentalmente en la participación como herramienta metodológica básica y en su continuación como clave del éxito de la Estrategia. En este sentido, se le dio mucha importancia a la Estrategia como proceso dinámico, y no como conjunto de directrices a plasmar en un documento y ejecutar. Uno de los objetivos fundamentales era crear foros de encuentro que pudieran funcionar en el futuro de una manera autónoma, sin necesidad de una entidad que remolcase continuamente el proceso.

De esta manera, todos los pasos que se iban dando en el proceso eran tratados por grupos de trabajo que aportaban nuevas ideas y validaban constantemente el mismo (desde el diseño del proceso de participación hasta su evaluación y seguimiento continuo). Además, una comisión técnica formada por expertos externos a la Comunidad de Madrid (M<sup>o</sup> de Medio Ambiente y otras Comunidades Autónomas), realizaba un seguimiento paralelo del proceso.

Hasta la fecha, la participación del sector de la EA de la Comunidad de Madrid se articuló en los siguientes grupos de trabajo, con una media de 20 asistentes por mesa (variable en función del grupo):

- Educadores Ambientales
- Empresas de EA
- Equipamientos de EA
- Ayuntamientos
- Empresas de EA
- Asociaciones vinculadas a la EA
- Empresas y fundaciones con algún tipo de actuación en EA (patrocinadoras, acción social, etc.)



- Educación formal

En la mayoría de grupos se convocaron dos sesiones (de nuevo, diagnóstico y propuestas de actuación), en las que los asistentes podían hacer sugerencias al propio diseño del proceso, así como recomendaciones en cada fase con contenidos relativos a su ámbito de actuación dentro de la EA. Dichas recomendaciones también se priorizaron por los propios asistentes, e incluso evaluaron el propio proceso de participación. Todo ello se realizó tanto en las sesiones presenciales como a través de la distribución de correos electrónicos.

Además de la novedad del encuentro comentada en los anteriores casos prácticos, durante el proceso se detectaron numerosas sinergias entre los distintos grupos de trabajo, por lo que se planteó la creación de una Comisión Intersectorial que pudiera debatir los puntos en común que se iban recogiendo, ayudando así a dar mayor coherencia a la Estrategia.

De las medidas que se propusieron, la que mayor frutos ha dado ha sido la creación de la Asociación de Educación Ambiental y Educadores/as Ambientales de la Comunidad de Madrid, como consecuencia de ese primer encuentro entre colectivos dedicados e interesados en la EA.