

La participación social en los planes de desarrollo sostenible de parques naturales.

Los talleres de participación estratégica

Diana Durán Bastos

Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria. Sevilla

dianaduran@idr.es

Introducción

Esta comunicación plantea la necesidad de organizar la participación de la población local como parte sustancial de las tareas de planificación del desarrollo sostenible en un parque natural y señala los talleres de participación estratégica como un método útil para favorecer la incorporación de la población al diseño y puesta en práctica del plan.

Para ello, en primer lugar, se señala el conflicto de intereses que suele existir entre la población local y la Administración ambiental encargada de la conservación de los parques naturales, y cómo la participación de los actores locales puede ayudar a generar un consenso en torno a la gestión de los espacios protegidos.

En segundo lugar, se presentan las diversas formas de concebir la participación en los planes de desarrollo sostenible, y en general, en los proyectos de desarrollo. La idea central de la exposición defiende que la propia organización de la población local es el instrumento idóneo para su participación. Se trata, por tanto, de pasar de la mera información a la consulta, y de ésta a la organización.

En tercer lugar, se relata la experiencia de la redacción de planes de desarrollo sostenible en los parques naturales de Andalucía, el planteamiento que se ha seguido para favorecer la participación y el papel que están jugando los Grupos de Desarrollo Rural (grupos Leader y Proder) en su diseño y puesta en marcha.

Por último, se presenta la técnica de los talleres de participación estratégica como un medio eficaz para favorecer la participación de los actores locales en la redacción y posterior ejecución de los planes de desarrollo sostenible en los parques naturales.

1. El conflicto social en torno a los espacios protegidos.

En este apartado se plantean algunas de las causas que pueden dar origen al conflicto entre la población local y la Administración ambiental encargada de la conservación de los parques naturales, y las diferentes maneras de superarlo cuando se consideran los espacios protegidos como ámbitos de consenso.

1.1. El origen del conflicto.

En España se han ido creando redes completas de parques naturales en un sólo acto administrativo, con una visión esencialmente proteccionista y sin contar habitualmente con el consenso previo de la población local. Esta forma de proceder del sector público ha generado cierto rechazo hacia el espacio protegido en gran parte de la población que vive dentro del parque o que se encuentra relacionada productivamente con el mismo.

Otra forma diferente de actuar, más consensuada con la población local, se encuentra en el origen de la declaración de gran número de parques naturales regionales en Francia. En este país, la práctica ausencia de espacios naturales vírgenes, al igual que ocurre en España, supone que la protección recaiga en grandes espacios rurales habitados, en los cuales la conservación se considera íntimamente ligada al mantenimiento del espacio productivo que ha venido conformando los paisajes existentes. De ahí que la concertación en las decisiones de gestión de dicho espacio entre la oficina pública del parque y la población local resulte inexcusable. De hecho, ocurre que han sido muchas agrupaciones de municipios las que han solicitado en Francia la declaración de un parque natural regional en su ámbito territorial.

Otro efecto inducido de la falta de consenso en España en torno a la declaración de un espacio protegido ha sido la idea de que la población y las actividades productivas afectadas por las prácticas conservacionistas debían ser objeto de compensación o asistencia.

La idea de que las poblaciones afectadas deben ser compensadas por un Plan de Desarrollo Sostenible, porque han donado involuntariamente al resto de la nación parte de su crecimiento económico en forma de espacio natural protegido, supone ignorar la reflexión teórica que se está efectuando sobre el desarrollo sostenible, además de un paternalismo que convierte a las poblaciones locales en objetos de compensación, de asistencia, de sensibilización y de estímulo.

Esta concepción de la población como objeto de ayuda tiene unos efectos perversos porque la mantiene en un estado crónico de inmadurez desde el que, a través de las políticas paternas o coloniales, tienden a ir pasando a un limosnerismo vergonzante (Ojeda, 1999).

1.2. Los espacios protegidos como ámbitos de consenso.

La consideración de los espacios protegidos como ámbitos de consenso implica una colaboración estrecha entre la propia Administración ambiental y los intereses locales representados por un amplio grupo de actores, tales como asociaciones locales de empresarios industriales y comerciales, de mujeres, de jóvenes, de ecologistas, de regantes, de agricultores o de ganaderos, así como otros entes públicos que estén actuando en la misma zona de influencia.

Si se contempla la evolución histórica de la coordinación en los espacios protegidos se puede concluir que ha existido una mezcla de tres principios de cooperación: el jerárquico, el cambiario y el comunitario (Osti, 1999).

El principio jerárquico se basa en una relación piramidal regulada por normas y sanciones que tiene previstos de antemano los papeles de cada persona en una escala jerárquica. El medio utilizado es la fuerza o la amenaza del uso de la fuerza. Este principio de autoridad parte del supuesto de que la persona superior tiene el monopolio del uso de la fuerza, esto es, que es la única que puede aplicar legítimamente las sanciones. En este caso, la coordinación se basa en una relación de poder y subordinación entre los individuos.

El principio del intercambio, o de mercado, lleva implícita la idea de que dos entes, privados o públicos, se prestan a colaborar porque obtienen un mutuo beneficio. Una parte necesita recursos y conocimiento de la otra y viceversa. Sin embargo, el intercambio no necesariamente debe ser equitativo, sino que debe ser fundamentalmente satisfactorio. El factor que activa la coordinación es la remuneración, en la forma de un premio o de una recompensa. De esta manera, la coordinación surge de manera espontánea, por mutuo acuerdo, generalmente a través de un trato, y mediando un precio que actúa de medida del valor de cambio aceptado por ambas partes.

Según el principio de la integración, la colaboración se establece cuando dos sujetos se reconocen como iguales, pertenecientes a una misma cultura, con valores y modos de vida compartidos. La coordinación no necesita en este caso de un estímulo externo,

porque las personas que colaboran están íntimamente convencidas de la bondad del objetivo común. El principio de integración puede tomar tanto la forma de comunidad como de asociación.

El principio de integración en una comunidad ocurre cuando los sujetos muestran una total adhesión a los valores y a las costumbres comunales. El medio para obtener la colaboración es la persuasión, la educación, el adoctrinamiento o la manipulación. En general, es un proceso que atañe a la formación de la conciencia de una persona y que se entiende como socialización. Esta persona ha sido educada y convencida de que algunos valores son comunes, que deben ser respetados si desea ser reconocida como parte integrante de esa sociedad.

La otra forma de materializarse el principio de integración es la asociación, en la cual se produce una unión estable para conseguir un objetivo común a lo largo de un periodo de tiempo. Presenta unas características de interés compartido, similares al intercambio, pero en este caso para conseguir el objetivo es necesario que cada miembro realice alguna tarea común por un largo periodo.

Estos tres principios de cooperación tienen grados crecientes de implicación de las partes que se coordinan, de ahí que la historia de la coordinación en los Parques Naturales haya ido evolucionando desde el principio jerárquico hasta el principio de integración.

Aplicar un principio jerárquico sobre los residentes y usuarios de cada espacio protegido ha sido la práctica habitual en su creación. Un Parque Natural se declara como espacio protegido por una autoridad pública y, a continuación se solicita a la población local, es decir, a aquellos que viven dentro o en su perímetro, que se amolden a esta nueva realidad, o lo que es lo mismo, que obedezcan las instrucciones. La explicación que se tiene de esta forma de actuar es que ningún propietario privado hubiera iniciado la protección sin que ésta le hubiera proporcionado algún beneficio personal.

Pero la aplicación del principio jerárquico en exclusiva genera conflictos entre la autoridad pública responsable del espacio protegido y la población local. Los habitantes solicitan mayor poder sobre la gestión del medio natural, como respuesta a la autonomía local y al papel positivo que desempeñan en la conservación del ecosistema y del paisaje. El conflicto nace del hecho de que estos requerimientos de autonomía y de poder son, sin embargo, recibidos con dificultad por los técnicos del Parque, que en

ocasiones muestran una rígida mentalidad conservacionista. Los técnicos son tachados de autoritarismo, y la población local, a su vez, es acusada de falta de sensibilidad hacia los argumentos conservacionistas.

Esta diferencia de puntos de vista provoca, además, otros problemas. La institución conservadora debe destinar la mayor parte de sus recursos a controlar el comportamiento de la población local. Este control, aparte de ser caro, aumenta el sentimiento de opresión de los habitantes. Para obviar, o paliar, este enfrentamiento se empiezan a introducir algunos instrumentos de mercado o de intercambio, y se abre la perspectiva de que el espacio protegido no representa tanto un coste y un vínculo para la población local como una oportunidad de desarrollo. El Parque ofrece algo a la población local y ésta se lo cambia por otra cosa. En definitiva, se empieza a aplicar el principio del intercambio entre la población local y la oficina encargada de la protección.

Sin embargo, este cambio no está exento de riesgos e incluso de conflictos. Por ejemplo:

- a) Las ayudas favorecen una lógica del subsidio. La existencia de compensaciones mutuas entre la Administración ambiental y la población local llega a generar una mentalidad proclive a la dependencia en los habitantes.
- b) Las ayudas generan conflictos entre la oficina conservadora y otros organismos que suministran los mismos servicios (por ejemplo, asesoramiento agrícola, sanidad ganadera o técnicas de riego).
- c) Las ayudas financieras necesitan que la Administración ambiental cuente con una amplia y continua disponibilidad de recursos financieros.
- d) Surgen diferencias de valoración entre los servicios, sobre todos de los inmateriales.

A la vista de estos problemas, los responsables de ciertos espacios protegidos han tratado de introducir el tercer principio de coordinación, es decir, la integración. Ello se traduce en tres tipos de actividad: Educación de los residentes y de los usuarios del espacio protegido, información sobre la finalidad y la actividad del espacio protegido y acuerdos con los agentes morales de la comunidad local, en general con agencias sin ánimo de lucro.

Incluso el principio de integración tiene problemas. La educación lleva un largo tiempo, y la gestión del espacio protegido necesita resultados a corto plazo. En ocasiones, las

explicaciones generan una radicalización de los opositores del espacio protegido (un efecto opuesto al deseado). La formación suele presentar un cliché urbanocentrista, “urbanita”, que no tiene en cuenta las peculiaridades de la cultura rural. Las relaciones con las agencias sin ánimo de lucro se vuelven ambiguas a causa de fines poco claros, como la manipulación por parte de la oficina conservadora o la búsqueda de la propia supervivencia, por parte de las agencias.

Como conclusión, se puede afirmar que el proceso histórico de la coordinación en los espacios protegidos ha empezado por afirmar la autoridad, ha seguido por la disposición al intercambio y ha llegado a la integración a través de la educación sobre los valores del espacio protegido. Cada uno por separado tiene defectos y puede generar conflictos, por ello, el objetivo es llegar a combinar los tres principios en una gestión participada del espacio protegido.

1.4. El consenso por la sostenibilidad es un proceso que se construye.

La gestión participada de un parque natural entre la oficina de la Administración ambiental y los actores locales debe tratar de buscar el desarrollo sostenible de dicho espacio protegido, esto es, la mejora de las condiciones de vida de la población involucrada en el parque natural sin detrimento de las características ambientales que han hecho a ese territorio merecedor de tal grado de protección.

La preocupación por la sostenibilidad supera la noción de protección del medio ambiente y no debe considerarse como un estado (a conservar o a recuperar) sino como un proceso que se construye. Es decir, el desarrollo no puede considerarse sostenible más que si los actores locales adquieren una serie de capacidades, se dotan de un potencial (ecológico, técnico y social) que permita a la sociedad local asumir nuevas perspectivas, al mismo tiempo que los grupos que la componen conservan su autonomía, su eficacia y su identidad (Bonnal, 1996).

Por lo tanto, un plan de desarrollo sostenible que trate de favorecer un mayor nivel de vida de la población a través de prácticas productivas respetuosas con el medio ambiente, debe necesariamente contar con la participación de la población para el diseño y la puesta en práctica del mismo. Pero como el mismo concepto de participación también tiene sus propias acepciones y enfoques, en el próximo apartado se presenta una reflexión en torno a dicho concepto.

2. El concepto de participación en el desarrollo sostenible.

En este apartado se expone la forma en que la participación ha ido ganando importancia en los esfuerzos por alentar el desarrollo, y cómo el proceso de participación se puede considerar desde diferentes ópticas que suponen mayores grados de implicación de la población local en las decisiones que le atañen. El problema está en llevarla a la práctica y en introducir en dicha práctica el enfoque de género, por ello, se abordan estos dos aspectos con mayor detalle.

2.1. Una breve historia de la participación social.

La aparición de la participación como una fuerza importante en la teoría del desarrollo se puede fechar hacia mediados de la década de los años 70, a raíz del desencanto existente sobre las prácticas de los proyectos del desarrollo, ya que, desde finales de la década de los años 60 se empezó considerar que el desarrollo del Tercer Mundo había beneficiado a unos pocos y había excluido a la mayoría (Oakley, 1993).

A mediados de los años setenta se produce, pues, la transición del paradigma de la modernización en el pensamiento del desarrollo hacia un movimiento basado en la búsqueda sistemática de alternativas de desarrollo. Estas formas alternativas han recibido diferentes denominaciones, tales como “el otro desarrollo”, el “desarrollo alternativo”, “el desarrollo participativo” o “el desarrollo basado en las personas”.

Hasta ese momento, el desarrollo se había centrado en el capital físico, en oposición al desarrollo centrado en las personas, y había soslayado a la gente en su preocupación por construir y fabricar. Naturalmente que nadie ha defendido que no sean necesarias las mejoras en el entorno físico de las zonas rurales, como por ejemplo, una nueva variedad de semillas, un mejor suministro de agua, o los servicios sanitarios, pero estas mejoras no son suficientes para el desarrollo. La mejora de las condiciones de vida de la población es el objetivo último de los proyectos de desarrollo y por ello se debe considerar la raíz profunda de las carencias existentes. En este contexto, la participación se plantea como un medio para la incorporación de la gente a las decisiones del desarrollo.

Un hito en la historia de la participación fue la creación en 1982, bajo la presidencia de la OIT, de la Mesa sobre la Participación Popular, una interagencia del Grupo de Acción de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Rural. Los miembros de la mesa eran la FAO¹,

¹ FAO: Organización para la Alimentación y la Agricultura de las Naciones Unidas

la OIT², el UNIFEM³ y la OMS⁴. El objetivo de la Mesa era promover la teoría y la práctica de la participación popular en las actividades de desarrollo rural y programas llevados a cabo por las agencias especializadas de Naciones Unidas.

Desde entonces hasta 1990 la literatura sobre la participación ha estado dominada por el análisis conceptual, y hay extensas explicaciones sobre las estrategias participativas y argumentos en su favor; sin embargo, existían menos publicaciones sobre el modo en que esta participación se realiza, a pesar de que existe abundante documentación de las organizaciones de desarrollo que reflejan la realidad de la participación.

2.2. Dos enfoques de la participación en el desarrollo.

La participación nace del convencimiento de que nadie puede desarrollar a los demás (A. Rahman, citado por Oakley, 1993), o lo que es lo mismo, a la gente no se la puede desarrollar, sólo puede desarrollarse por sí misma (Nyerere, 1968 citado por Oakley, 1993). De ahí que, en el papel, exista un cierto consenso sobre la importancia que tiene la participación de la población en el desarrollo, sus razones y sus parámetros clave, tales como el análisis de la situación, la toma de decisiones, la puesta en marcha de un proyecto y la evaluación de sus resultados. La diferencia, en la práctica, se puede resumir en la distinción entre la participación en el desarrollo y el desarrollo participativo.

La participación en el desarrollo consiste en que los proyectos tradicionales de desarrollo se llevan a cabo de una forma más participativa y con una mayor sensibilidad hacia la cultura y las aspiraciones de la población local. Se trata sustancialmente de un enfoque de arriba-abajo, algo suavizado.

El desarrollo participativo, por el contrario se basa en la comprensión de las limitaciones que tiene la población local para acceder a las decisiones que la afectan y se concreta en el apoyo a los intentos de ésta por superar estas restricciones. Los mayores obstáculos se suelen concretar en la dependencia, la sumisión y el acceso limitado a los recursos. En este caso, la participación resulta un proceso de abajo a arriba.

Las dos perspectivas son necesariamente excluyentes dado que llevan a dos estilos diferentes de prácticas, que nacen de diferentes perspectivas sobre las causas del escaso

² OIT: Organización Internacional del Trabajo

³ UNIFEM: Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de las Mujeres

⁴ OMS: Organización Mundial de la Salud

desarrollo. En efecto, en los proyectos de desarrollo se suelen defender una de estas dos posturas:

- La primera, la que hemos llamado de arriba-abajo suavizada, dentro de la corriente denominada de *participación en el desarrollo*, plantea que los proyectos de desarrollo han ignorado a la gran mayoría de la población rural. Por ello, se deben revisar las formas de intervención en el territorio, decididas desde fuera, para que los beneficios de las iniciativas de desarrollo puedan llegar a esta mayoría. La participación de la población rural en los procesos de desarrollo no sólo busca cambiar la naturaleza y trayectoria de las intervenciones, sino que debe llevar a un tipo de desarrollo más *respetuoso* con los intereses de la población. Este enfoque de participación en el desarrollo puede generar un sesgo tecnocrático si llega al extremo de plantear la incorporación del recurso humano como un medio para conseguir el éxito de los proyectos de desarrollo.
- La segunda postura, de abajo a arriba, se considera dentro del desarrollo participativo porque plantea que la falta de desarrollo tiene una raíz profunda en las condiciones económicas y políticas de la población. De ahí que sea importante mejorar las capacidades de la población rural para que ésta tenga algo que decir, y para que pueda llegar a *influir* en las fuerzas que controlan su sustento. En este caso, los proyectos de desarrollo se convierten en un medio de lucha contra la exclusión social. Esta perspectiva, centrada en la exclusión, se apoya en las capacidades de la población local y se corresponde con la práctica del desarrollo participativo.

Existe, por tanto, una diferencia de enfoque entre la *participación en el desarrollo*, en el que la población va gradualmente involucrándose en una actividad planificada y dirigida desde fuera, y el *desarrollo participativo* en el que la población está en el centro de la actividad del desarrollo (Oakley, 1993).

La diferencia fundamental entre uno y otro planteamiento es que mediante el *desarrollo participativo* la gente, por propia iniciativa o mediante la intervención de un agente externo que lleva a cabo una labor de animación, establece gradualmente una base organizativa que se convierte en su instrumento de participación. Es decir, sin una organización propia no se puede hablar de participación local. La organización en el desarrollo participativo transforma el planteamiento tradicional y contempla la organización como intrínseca al proceso de participación y no sólo como un medio para

facilitar la aplicación o cumplimiento de un proyecto. Las organizaciones para la participación no están proyectadas o implantadas, sino que ellas mismas son un proceso que se desarrolla en el tiempo.

2.3. La práctica de la participación en el desarrollo sostenible.

En este sentido, si la “participación popular” en los programas de desarrollo pretende ser algo más que una frase de moda, las personas encargadas de la planificación y de la administración deberán enfrentar la tarea de *organizar* la participación. Esto implica identificar y movilizar a los protagonistas sociales específicos cuya participación se procura, y crear los medios prácticos por los que podrán participar en el diseño, ejecución y seguimiento de los proyectos (Cernea, 1995).

En esta tarea se deben abordar cuestiones teóricas y metodológicas concernientes a la integración de los protagonistas sociales en la planificación del desarrollo, y aprender de otros proyectos en los que se establecieron modelos duraderos de organización social para la participación, ya que la experiencia ha mostrado que resultan necesarias disposiciones específicas en los mismos proyectos para introducir y apoyar la participación.

Existe una desafortunada tendencia, sobre todo en los espacios protegidos, a ver a la población local como “el problema” y a los técnicos, burócratas y planificadores como “la solución” (Cernea, 1995). Semejante actitud refleja una perspectiva preconcebida sobre la población beneficiaria del proyecto que hace que el propio plan excluya a priori el conocimiento y, por tanto, la aportación de las personas más desfavorecidas.

2.4. El enfoque de género en la participación del desarrollo.

En la incorporación de los actores locales a las tareas de la planificación hay que considerar las diferencias de género para resaltar las dificultades y restricciones específicas que las mujeres presentan para participar en los procesos de desarrollo.

Los valores culturales que asignan a las mujeres papeles subordinados y que no fomentan que destaquen en las agrupaciones locales, suponen para la mayoría de las mujeres uno de los obstáculos más fuertes a los que tienen que enfrentarse en sus intentos de ser incluidas en las actividades y beneficios del desarrollo (Oakley, 1993).

Durante la década de los ochenta se registró un interés creciente por las estrategias que ayudaran a la mujer rural a participar con mayor fuerza en el desarrollo. En este reconocimiento de la dificultad socio-cultural de las mujeres se han materializado dos

estrategias contrapuestas. La dominante trata a la mujer como una categoría separada y busca mejorar su estatus económico mediante una formación profesional o bien mediante actividades que generen una pequeña renta. La otra postura intenta introducirse en la raíz del aislamiento de las mujeres y considera muy limitado el planteamiento de la participación de éstas solamente en sentido económico. A pesar de ello, las dos posturas no están desconectadas, ya que la primera estrategia, la que se centra en generar una base económica desde la cual las mujeres pueden empezar a jugar un papel predominante en las actividades generales del desarrollo, puede constituir un primer escalón hacia un compromiso mayor de las mujeres.

También dentro de la primera opción de tratar de mejorar la condición económica de la mujer se plantean dos posturas. Una de ellas prepara a las mujeres, a través de la educación, para desafiar y superar los obstáculos que tienen para participar en el desarrollo y la otra postura dirige recursos hacia las mujeres con la esperanza de que su creciente poder económico lleve a un cambio irreversible. Esta última estrategia es la que predomina en los programas de desarrollo, y de acuerdo con UNIFEM, sus primeros resultados son alentadores. Tampoco en este caso de fomento de la actividad económica de las mujeres, las opciones son alternativas, ya que el aumento de las capacidades de la mujer facilitará el replanteamiento de las prácticas sociales y culturales que limitan su compromiso en el desarrollo.

La participación femenina no es un proceso sin esfuerzo, ya que inevitablemente el fomento deliberado de su incorporación activa y efectiva a un proceso de participación por el desarrollo puede generar en sectores de la población reacciones negativas ante las nuevas ideas que resultan contrarias a sus costumbres, o a sus posiciones de poder.

Una vez planteada la necesidad de la participación de los actores locales en los proyectos de desarrollo, incorporando en dicha participación un enfoque de género, en el punto siguiente se realiza una aproximación más empírica, basada en una experiencia piloto de redacción de dos planes de desarrollo sostenible en Andalucía en los años 1998 a 2000. Se señalan las dificultades que este enfoque plantea a la hora de redactar un plan, pero las ventajas que, sin embargo, proporciona en el proceso de puesta en marcha del mismo.

3. La participación de actores en los planes de desarrollo sostenible de Andalucía.

Este apartado trata de mostrar la filosofía que ha orientado el proceso de participación en los planes de desarrollo sostenible realizados en dos parques naturales de Andalucía en los años 1998 a 2000, la misma que está guiando la redacción de nuevos planes en otros ocho parques más.

El enfoque adoptado trata de evitar la impresión que se tiene, tal como afirma Bonnal (1996), en algunos casos de planificación del desarrollo sostenible, en los que sorprende ver la diferencia existente entre un diagnóstico local, muy agudo y pertinente, y unas propuestas de actuación cercanas al estereotipo. Pareciera como si el diagnóstico (inicial, profundo, concertado y en ocasiones restituido a los interesados) constituyera una entrada formal, como una cortesía con la población local o como una exigencia académica, más que un punto de partida para que los actores locales definan sus objetivos, sus programas de acción y sus formas de colaboración.

Para la exposición de la aproximación adoptada se señalan en primer lugar los obstáculos que se generan en un plan escasamente participado, para, a continuación, pasar a enumerar algunas de las ventajas que, en la práctica, han ido apareciendo al aplicar un enfoque participativo. Por último, se subraya la importancia que los grupos de desarrollo rural pueden tener como germen de la organización local para el desarrollo sostenible.

3.1. La ausencia de los actores en la planificación obstaculiza los resultados.

Hasta principios de los años noventa, los procesos de desarrollo planificado han estado orientados básicamente por varias disciplinas científicas, en particular por la economía, pero con una ausencia notable de la sociología y de la antropología social (Cernea, 1995). La creciente preocupación pública por la protección del medio ambiente, por el desarrollo sostenible y por la participación y el fortalecimiento institucional, han contribuido a incorporar mayor número de profesionales de las ciencias del comportamiento en los trabajos relacionados con el desarrollo.

En efecto, el reconocimiento de la diversidad de actores que intervienen en relación con los recursos naturales constituye un requisito para el éxito de un plan de desarrollo sostenible. Muchos actores tienen acceso, de formas diferentes, a los recursos naturales, otros tienen el derecho de su custodia (o se lo arrojan), otros intervienen en la gestión o influyen sobre los modos de aprovechamiento del medio.

Los objetivos y líneas de actuación del plan, definidos a menudo sin gran participación de los actores que los van a tener que llevar a la práctica, favorece que muchos técnicos de fuera caractericen las prácticas y las lógicas de los actores locales desde sus propios planteamientos. Estos análisis parciales, que simplifican la realidad, pueden facilitar la programación pero no llegan a identificar los puntos de conflicto que van a surgir posteriormente cuando se intenten llevar a la práctica los programas. Las exigencias de los que tienen que tomar decisiones, los criterios establecidos para evaluar el impacto del proyecto y la urgencia de obtener resultados rápidos, se unen en ocasiones al oportunismo de los lugareños que han aprendido a adaptar su discurso a las expectativas de los técnicos venidos de fuera (Bonnal, 1996).

3.2. Algunas ventajas de una redacción consensuada de un plan.

La experiencia piloto de los dos planes de desarrollo sostenible realizados en los parques naturales de Los Alcornocales (Cádiz/Málaga) y de Sierra Mágina (Jaén) a lo largo de los años 1998 a 2000, y su tardía aprobación el 13 de marzo de 2001 por la Junta de Andalucía, ha dado pie a que muchas personas se hayan cuestionado la utilidad de la redacción de estos planes, aparte de la necesidad de cumplir con un imperativo legal⁵.

Sin embargo, el esfuerzo que realizan los actores del territorio en el propio proceso de elaboración del Plan, mediante su colaboración y apoyo, constituye un ejercicio de concertación que siempre resulta útil. En este sentido, se pueden apuntar, al menos, tres ventajas encontradas a lo largo de la experiencia piloto de redacción de los citados dos Planes de Desarrollo Sostenible.

En primer lugar, se iniciaron contactos entre los propios actores locales, en segundo lugar los actores empezaron a comprender que el desarrollo no viene de fuera, sino que tienen que trabajárselo y, por último, se fue constatando que son los acuerdos personales entre los propios actores, sin esperar a que se formulen los institucionales, los que, inevitablemente, tienen que sacar adelante los proyectos consensuados en el Plan.

A continuación se detallan algo más estas ventajas.

⁵ La Ley 2/1989, de 18 de julio (BOJA nº 60, 27 de julio de 1989), por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, en su artículo 20.4 establece que El Consejo de Gobierno aprobará el Plan de Desarrollo Sostenible para los municipios incluidos en el Parque Natural y su zona de influencia socioeconómica. Es objeto del Plan de Desarrollo Sostenible la dinamización de las estructuras socioeconómicas salvaguardando la estabilidad ecológica medioambiental, de conformidad con lo dispuesto en el Plan Rector de Uso y Gestión.

- a) Se inician los contactos entre los propios actores locales. La realización de un Taller de Participación Estratégica en el que se implican diferentes actores locales (empresarios y empresarias, alcaldes, agricultores, técnicos y técnicas municipales, miembros de asociaciones, etc.), procedentes de los diferentes pueblos incluidos en el Parque Natural, resulta, en muchas ocasiones, la primera vez que estas personas se ven las caras y, por ello, una labor de reflexión en común facilita la posibilidad de colaborar en el planteamiento de los problemas y de las posibles soluciones de forma conjunta. Ello les resulta frecuentemente muy estimulante y es un primer paso para emprender la aventura compartida de poner en pie un Plan de Desarrollo Sostenible en ese territorio.
- b) Los actores comprenden que el desarrollo hay que trabajárselo. La sensación que se transmite desde el equipo redactor de que un Plan de Desarrollo Sostenible no es un plan de inversiones públicas, o tan sólo un instrumento para recibir subvenciones, sino un proyecto de un territorio que se pone en marcha, y que el éxito de este proceso depende de la capacidad de las personas de ese territorio para crear nuevas empresas, para organizarse de tal forma que las empresas se sientan apoyadas en su actividad por un entorno innovador favorecido y protagonizado por los propios empresarios asociados, supone, en muchos casos, una novedad. En el fondo, la idea que subyace en esta filosofía del esfuerzo compartido, es que el desarrollo hay que trabajárselo.
- c) Los acuerdos personales, sin esperar a los institucionales, sacan adelante los proyectos. La posible frustración que se puede generar en los actores locales por las dificultades que surgen a la hora de gestionar un Plan, por ejemplo, la falta de entendimiento entre los diferentes organismos públicos sectoriales implicados en el Plan o las dificultades burocráticas con las que se encuentran los actores más dinámicos del territorio a la hora de poner en marcha proyectos privados de inversión, muchas veces alienta a determinadas personas a superar estas dificultades a través de la cooperación, logrando de esta forma introducir en el territorio una filosofía de emprendimiento, superando la vieja cultura del subsidio y de esperar que los cambios vengan desde fuera. Por ejemplo, la experiencia en Cádiz de los acuerdos a los que están llegando, para temas concretos, la dirección ambiental del Parque Natural Los Alcornocales con la gerencia del grupo de desarrollo rural (Leader) y con la presidencia de la Mancomunidad de Municipios de la Janda, está mostrando cómo, muchas veces, los

proyectos salen adelante en función de las personas que los lideran y no tanto de las instituciones a las que éstas pertenecen.

3.3. El planteamiento de la participación en los nuevos planes de desarrollo sostenible en ocho parques naturales de Andalucía

La consolidación de una organización específica de los actores locales para impulsar su propio desarrollo, como objetivo último de la participación social en el desarrollo, tiene unos aliados de excepción en los territorios de los ocho Parques Naturales de Andalucía en los que se van a redactar los Planes de Desarrollo Sostenible. Se trata de los grupos de desarrollo rural (antes conocidos como grupos de acción local Leader y Proder) que actúan en dichos territorios.

La coincidencia de enfoque en relación a la participación y la actuaciones de abajo a arriba de dichos grupos, inspirados en la filosofía de desarrollo rural auspiciada por la Iniciativa Comunitaria Leader, supone un avance en la organización local para el desarrollo.

En consecuencia, para la elaboración de dichos Planes de Desarrollo Sostenible estos grupos de desarrollo rural se pueden considerar como un germen de la organización local necesaria para la participación, ya que la organización para la participación, si quiere ser tal, debe evitar convertirse en una estructura burocrática de representación de actores invitados. Por el contrario, a veces, la organización para la participación se logra impulsar a partir de un conjunto pequeño de actores verdaderamente activos territorialmente, y en este empeño, los grupos de desarrollo rural pueden jugar un papel decisivo.

Después de haber descrito las ventajas prácticas encontradas al tratar de aplicar un enfoque participativo en la redacción y ejecución de un plan de desarrollo sostenible en un parque natural, en el punto siguiente se presenta una técnica utilizada en dichas experiencias piloto, los talleres de participación estratégica, con el fin de ilustrar de forma descriptiva los pasos seguidos en su aplicación.

4. Los talleres de participación estratégica.

En este punto se presenta la técnica de los talleres de participación estratégica como un instrumento de ayuda al proceso de participación de los actores locales en la redacción y posterior ejecución de los planes de desarrollo sostenible en los parques naturales.

A menudo se escuchan declaraciones enfáticas de apoyo a los enfoques participativos, que están de moda entre los políticos, planificadores, economistas y tecnócratas. Los científicos sociales no deben confundir estas afirmaciones con la verdadera planificación participativa, puesto que, por debajo de la nube de retórica cosmética, la planificación tecnocrática conserva sus dominios. La retórica de las intenciones sigue aventajando con mucho al diseño de las acciones que promueven la participación (Cernea, 1995).

En este intento de facilitar los procesos de participación en la redacción y puesta en marcha de los planes de desarrollo sostenible, la técnica de los talleres de participación estratégica se presenta, en consecuencia, como un medio eficaz para conseguir la incorporación de los actores locales a las tareas de la planificación.

4.1. Los principales rasgos de un taller de participación estratégica.

Un Taller de Participación Estratégica (TPE) constituye una reunión de trabajo que normalmente se realiza a lo largo de un día completo, dirigida y moderada por una o dos personas con experiencia en el trabajo colectivo, y cuyo objetivo último es la recogida por escrito de elementos de información o de opinión del grupo que asiste al Taller, en relación con determinados aspectos de interés para el Plan de Desarrollo Sostenible tales como, por ejemplo, la enumeración de los principales problemas que dificultan el desarrollo sostenible en una determinada comarca; las medidas que se sugieren para enfrentar un problema ya identificado; la percepción que se tiene ante una determinada situación; o la visión futura que se propugna para el desarrollo de un determinado territorio.

Los Talleres de Participación Estratégica utilizan métodos parecidos a las reuniones que se convocan para realizar una “tormenta de ideas” (*brain storming*) entre personas con conocimiento de los respectivos temas involucrados, pero su especificidad es que sus opiniones se expresan resumidas por escrito, se ordenan y se muestran de forma permanente durante toda la reunión a fin de que las ideas estén presentes a lo largo de todo el proceso de trabajo del Taller.

En los Talleres de Participación Estratégica es muy importante la selección de las personas asistentes a los mismos ya que no se trata de asambleas representativas o reuniones para expresar reivindicaciones sectoriales o de grupo, sino un esfuerzo de reflexión ordenada por el cual un grupo de actores locales significativos exponen diferentes puntos de vista y elementos de información relevante sobre los temas propuestos.

Por ello, en estos Talleres resulta fundamental que la selección de asistentes incorpore tanto a actores públicos locales relevantes como a actores privados. Entre otros se pueden citar los siguientes: alcaldes o responsables de servicios municipales, ambientales, u otros; empresarios locales, propietarios de fincas, agricultores y ganaderos, gerentes de grupos de desarrollo rural, gerentes de cooperativas, entidades financieras con presencia en el territorio o agentes de desarrollo local. Así mismo, es importante la presencia de ecologistas o de integrantes de asociaciones de mujeres, de trabajadores, de vecinos o de otras entidades activas en el ámbito local.

El número óptimo de asistentes a un Taller es alrededor de 25 personas, ya que lo que se busca es una recogida intensiva de información y de opiniones del grupo asistente y, por consiguiente, un número mayor haría al Taller bastante pesado. Esta limitación del número de asistentes enfatiza el esfuerzo de la selección de asistentes, de ahí que la colaboración de los Grupos de Desarrollo Rural en cada territorio resulte decisiva. De igual modo, en la selección de asistentes es muy importante identificar las personas con capacidad propositiva y no sólo las que se limitan a la formulación de problemas. Estos Talleres buscan, en definitiva, identificar situaciones que pueden ser mejoradas con actuaciones colectivas, lo cual exige la formulación de propuestas y la capacidad de creer y luchar por ellas.

4.2. El método de trabajo en los Talleres de Participación Estratégica.

El método principal del TPE consiste en la presentación de un tema por el equipo moderador, tras lo cual se van planteando al grupo diferentes preguntas de forma secuencial a fin de que cada persona asistente al taller exprese de forma resumida su opinión. Cada opinión se expresa por escrito en una tarjeta de papel cartón del tamaño de medio folio, en las que hay que escribir con letra clara y rotuladores de punta gruesa a fin de que puedan ser visualizadas las opiniones por todos los asistentes al irse

colocando las citadas tarjetas de forma ordenada en los diferentes murales preparados al efecto en las paredes de la sala donde tiene lugar el Taller.

Es importante subrayar que en los Talleres de Participación Estratégica predomina la expresión de las opiniones por escrito realizadas por las personas asistentes. Estas opiniones se recogen una vez que se formulan las diferentes cuestiones, y se leen por el equipo moderador, tratando, con ello, de favorecer la participación de la totalidad de la personas, incluso de las más tímidas, aminorando de este modo la tendencia que a veces se da en los coloquios abiertos, los cuales suelen ser monopolizados por las personas más activas o con mayor capacidad de oratoria.

A medida que cada asistente termina de escribir su idea en la tarjeta la entrega a alguna de las personas del equipo moderador, que las irá recogiendo y, una vez que todas las personas han terminado de expresar sus ideas en las tarjetas, la persona que modera comienza a leerlas en voz alta colocándolas de forma ordenada en grupos de ideas afines en paneles expresamente disponibles en las paredes de la sala de reunión.

A tal efecto, el local de la reunión del Taller debe cumplir ciertas condiciones como la de tener paredes diáfanas en las que sea posible colocar los paneles para la visualización de las tarjetas; mesas que permitan al grupo estar sentado de forma que todas las personas puedan verse entre sí y que faciliten la escritura de las tarjetas.

Las diferentes ideas sobre un tema deben ser expuestas en distintas fichas, de modo que en una tarjeta solamente se recoja una idea resumida. De esta manera, se facilita la clasificación posterior de las tarjetas por grandes grupos de temas.

La expresión de una idea en un espacio reducido como el de una tarjeta de medio folio en la que hay que escribir grueso y claro, exige de cada asistente un esfuerzo de síntesis y concreción en el momento de poner por escrito su opinión. Para ello, tras la formulación de las sucesivas rondas de preguntas se deja el tiempo suficiente para que cada persona asistente al Taller pueda concentrarse y contestar a la cuestión propuesta con tranquilidad.

La secuencia de temas planteados puede tener diverso contenido. Algunas veces pueden ser preguntas relacionadas con la búsqueda de información acerca del grado en que existe una visión común respecto a los temas centrales en cuestión (por ejemplo, la percepción que se tiene del medio natural como activo productivo para el desarrollo comarcal). Otras veces pueden ser preguntas para identificar problemas detectados en

relación con el desarrollo local. Otras para señalar posibles estrategias y actuaciones para hacer frente a los problemas identificados.

En todo caso, todos los aspectos presentados siguen un orden lógico determinado por el ejercicio de planificación que trata de incorporar la participación de los actores locales en la elaboración de los Planes de Desarrollo Sostenible. Naturalmente, no siempre esa secuencia básica de temas del Taller tiene por qué coincidir, ya que la situación de partida en los diferentes territorios no siempre es la misma.

Cuando se trata de ámbitos territoriales en los cuales ya existen propuestas derivadas de talleres ya realizados anteriormente, con esta metodología u otra similar, las personas encargadas de moderar pueden presentar un resumen de las propuestas ya existentes como resultado de los talleres precedentes, a fin de no repetir esfuerzos colectivos ya realizados con éxito. En este último caso, las grandes ideas-propuestas ya existentes se expondrán desde el inicio del Taller en paneles adosados a la pared, agrupadas por grandes temas, a fin de avanzar a partir de las mismas incorporando, en este caso, los nuevos temas surgidos relacionados con el desarrollo local sostenible.

A veces se expresan ideas que no corresponden al tema que se ha solicitado pero que pueden ser útiles en temas sucesivos. En ese caso, se reservan esas tarjetas aparte para luego exponerlas en el momento oportuno. De esta forma, se consigue ordenar la discusión, pero no se pierde la información del grupo.

Las tarjetas no llevan el nombre de la persona que las escribe, ni existe necesidad de identificarse para ello. No obstante, si durante la lectura de las tarjetas ante el grupo alguna redacción no es suficientemente clara, se ruega a la persona que la ha escrito que explique oralmente su idea, a fin de redactarla de la forma más clara posible. Si es necesario, alguna de las personas del equipo moderador del taller podrán ayudar en esa nueva redacción de las tarjetas a la persona correspondiente. La redacción nueva de la tarjeta se incorpora entonces al panel de la pared.

La moderación y conducción de los talleres suele realizarse por dos personas, con alguna ayuda adicional para la colocación de tarjetas en los paneles y el movimiento de los mismos en la sala. Estas personas responsables de la conducción del taller deben exponer desde el principio el programa de trabajo y los objetivos últimos del mismo; presentar directamente (o con ayuda de algún especialista) las oportunas introducciones teóricas a los temas para facilitar la comprensión de la información que se va a solicitar

posteriormente al grupo de asistentes; y realizar periódicamente una síntesis de los pasos dados en el Taller y la información recogida, a grandes rasgos, la cual va orientándose hacia los objetivos últimos de la reunión.

Las personas encargadas de la conducción del Taller de Participación Estratégica deben favorecer un ambiente cordial, a la par que reflexivo y serio. Debe advertirse al grupo que todas las ideas son válidas y que la intención del Taller no es entrar en una discusión sobre las diferentes posturas de las personas asistentes. Estas ideas simplemente se recogen en tarjetas y se sitúan en grupos de temas afines, incorporando todos los matices que han aportado los diferentes actores.

Esta técnica facilita, mediante el trabajo de ordenación de información por grupos de temas, un levantamiento del estado de la cuestión realizado por los propios actores locales asistentes al taller.

De este modo, las personas responsables de la conducción del Taller realizarán con posterioridad un informe exhaustivo que refleje toda la información recogida en el taller, a fin de entregarlo a los participantes en el mismo, ya que son ellos los autores de dicho trabajo. Ese informe de los talleres es una parte sustantiva del proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Sostenible.

4.3. El Taller de Participación Estratégica como un instrumento de consenso para la planificación.

El objetivo de los talleres, como se ha señalado, es múltiple. Se trata de obtener información de forma sistemática, favorecer el consenso en torno a determinados temas o líneas estratégicas, y generar conciencia de grupo en cada ámbito local o comarcal.

En la recogida de información se trata de detectar los problemas más sentidos por la población; contrastar la información preexistente; y conocer las propuestas de los actores ante la situación que viven.

Así mismo, los Talleres de Participación Estratégica favorecen el consenso entre los diferentes actores locales al reunir a personas que habitualmente no están en contacto y sobre las cuales existen prejuicios pero no intercambio de opiniones; permiten conocer los problemas y posiciones de los demás actores; estimulan la reflexión conjunta sobre temas de interés común en el territorio o en la comarca; muestran la importancia de flexibilizar las posturas individuales dentro de un proyecto compartido que ofrece ventajas indudables a todos los actores; e incitan a asumir ideas de otros actores.

Finalmente, la generación de conciencia de grupo es estimulada por el Taller de Participación Estratégica al evidenciarse la pertenencia de los diferentes actores a un mismo territorio y subrayarse los elementos dispersos de identidad en torno a un proyecto aglutinante y al sentirse los actores protagonistas de su propio desarrollo, todo lo cual sirve de catalizador de los acuerdos locales alcanzados alrededor de la estrategia de desarrollo sostenible.

4.4. Los factores de éxito de los talleres de participación estratégica.

Los Talleres de Participación Estratégica constituyen un instrumento para la planificación del desarrollo local sostenible basada en los actores territoriales. Por ello, su buen funcionamiento se encuentra muy condicionado por la preparación cuidadosa del mismo, la definición de los objetivos a alcanzar, la selección de las personas asistentes y el tiempo a dedicar a cada tema, entre otros aspectos.

Existen dos tipos diferentes de factores de éxito en los Talleres de Participación Estratégica: unos son factores que dependen del trabajo previo realizado en la convocatoria de los actores asistentes al taller y otros se refieren a factores relacionados con la propia conducción del taller.

Entre los primeros hay que subrayar la importancia de realizar una convocatoria personalizada, preferiblemente de forma personal con los actores seleccionados, transmitiéndoles la información previa existente e insistiendo que se trata de una convocatoria a una sesión de trabajo.

Entre los factores de éxito de los Talleres de Participación Estratégica relacionados con su propia realización hay que explicar desde el principio del Taller el objetivo final del mismo; señalar de forma ordenada las normas de funcionamiento de la reunión; crear un ambiente relajado y de confianza; y proponer preguntas claras o inequívocas sobre cada uno de los temas.

De igual modo, es importante proceder al fin de la reunión a la evaluación por parte de los asistentes de los aspectos positivos o negativos apreciados en el Taller, y remitir en un plazo corto a los asistentes al mismo el correspondiente informe con toda la información recogida.

En resumen, el Taller de Participación Estratégica consiste en un proceso que utiliza la dinámica de grupos para favorecer posturas creativas y facilitar la toma de decisiones de una forma democrática y participativa. El método ayuda a realizar un esfuerzo de

reflexión ordenada, pero también colabora en la comprensión uniforme de los términos empleados y en la cooperación entre todos los participantes. Se basa en la identificación de espacios de consenso entre los actores asistentes tratando de facilitar, de ese modo, la búsqueda de una estrategia de desarrollo local sostenible compartida por los actores.

Bibliografía

- Bonnal, Jean (1996). Les acteurs et leur strategies vis-a-vis des ressources naturelles: reflexion metodologique. Land reform, 1996. Informe preparado para el Servicio de instituciones rurales y de participación (SDAR) de la FAO.
- Cernea, Michael M. (1995) Primero la gente. Variables sociológicas en el desarrollo rural. México D.F. Fondo de Cultura Económica.
- Chambers, Robert (1995): “Métodos abreviados y participativos a fin de obtener información social para los proyectos”, en Cernea (1995).
- Oakley, Peter, y otros (1993). Proyectos con la población. La práctica de la participación en el desarrollo rural. Colección Informes de la OIT. n° 35. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
- Ojeda Rivera, Juan Francisco (1999), Espacios naturales protegidos y desarrollo sostenible, En: Valle Buenestado, Bartolomé (Coord.), Geografía y espacios protegidos, Federación de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y Asociación de Geógrafos Españoles, Murcia.
- Osti, Giorgio (1999), “Verso un consenso delle popolazioni locali”, En: Un parc européen pour le 21^e siècle, Actes du Colloque entre le Parc National Le Mercantour et il Parco Naturale Alpi Marittime, 14-16 octobre 1999, Menton France, Tende Italia.
- Quintana, J; Cazorla, A y J. Merino (1999), Desarrollo rural en la Unión Europea: modelos de participación social. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.
- Uphoff, Norman (1995): “Adaptar los proyectos a la gente”, en Cernea (1995).