

LA POBLACIÓN LOCAL EN LA GESTIÓN DEL TERRITORIO

Nuria Alonso Leal

Consultora independiente. Fundación Entretantos.



2º CONGRESO TERRITORIAL DEL NOROESTE IBÉRICO
Ponferrada, del 2 al 6 de noviembre de 2015

LA PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN EN LA GESTIÓN DEL TERRITORIO

HerreraCalvo, Pedro María (1); Alonso Leal, Nuria (2),

- (1) Gama, alternativas medioambientales S.L. Fundación Entretantos. www.entretantos.org
(2) Consultora independiente. Fundación Entretantos. www.entretantos.org

Resumen: La actividad humana es el principal elemento transformador del paisaje, y como tal, cualquier planificación o actividad sobre este requiere de una participación activa de la población local tanto en la toma de decisiones como en el propio desarrollo. La participación es necesaria para la sostenibilidad ambiental, económica y social del territorio.

Con una normativa cada vez más extensa al respecto, el concepto “participación social” aparece frecuentemente incluido en planes y proyectos relativos al desarrollo rural como un elemento fundamental para su adecuada puesta en marcha. Sin embargo, a menudo esta vinculación no suele ir más allá de la propia mención. Identificar primeramente los recursos y realidad de partida para iniciar (o no) un proceso participativo así como determinar qué tipo de participación-implicación se abre, es clave para una garantía mínima de éxito.

Palabras clave: participación social, desarrollo rural, paisaje, ordenación del territorio, gobernanza.

La población local del medio rural, guardianes del paisaje

Hablar de la configuración del paisaje en un espacio determinado es hablar de las personas que viven o desarrollan su actividad en él y del mosaico de usos mediante el cual dichas actividades se expresan en el territorio. Así, el paisaje que encontramos actualmente en el noroeste ibérico rural, es fruto de transformaciones profundas, ligadas a las personas que han vivido en esos territorios.

La dependencia entre los elementos estructurales del medio con los propios de la dinámica poblacional y socioeconómica hace que la pérdida de población se contemple como una amenaza constante y en la mayor parte de los casos, como una realidad de pérdida de paisaje y diversidad de sus elementos. Sin embargo, a pesar de esta estrecha interdependencia, actualmente los pobladores parecen convertirse cada vez más en meros espectadores, peones de un juego en el que no tienen capacidad de decisión, protagonistas de un abandono más: el de su papel activo en el paisaje.

El exacerbamiento del éxodo rural y los procesos de abandono del medio rural requieren de un cambio estructural que sin duda, necesitan a su vez, la incorporación de la población en la toma de decisiones y en el liderazgo del desarrollo de las mismas.

Participación, ¿para qué?

La participación es una necesidad social, ambiental y económica, que responde primeramente a un sentimiento básico de pertenencia, de identidad e incluso de supervivencia, reflejo de las consecuencias que, sobre la vida de las personas tiene la acción sobre el medio y viceversa.

La interrelación y dependencia con la comunidad, el territorio y el futuro de la población, nos permite desarrollar la idea de participación en el medio rural alrededor de tres ejes:

- Participación para la cooperación, apoyo mutuo y soporte social
- Participación para la conservación del medio.
- Participación para el desarrollo económico.

Además, de manera transversal, podríamos hablar de una “participación para la participación” o un objetivo en sí mismo como es preservar y fortalecer una cultura de toma de decisiones inclusiva, horizontal, abierta, transparente, de base y democrática. Igualmente, a nivel metodológico, un proceso participativo adecuadamente desarrollado facilita la prevención de conflictos y la toma de *mejores decisiones*. De este modo, ahondando en el impacto social local, podemos decir que la participación (Francisco Heras 2002):

- Contribuye a una resolución más eficaz de los problemas
 - Mejor diagnóstico de las necesidades
 - Mayor riqueza en la búsqueda de soluciones
 - Movilización de recursos
 - La llave de las salidas
- Fomentan la integración social, reforzando y estructurando a las comunidades
- Desarrolla el sentido de pertenencia y la identificación de las personas con su medio
- Proporciona oportunidades para el aprendizaje y para ejercer la responsabilidad ambiental
- Facilita que los intereses de la gente sean tenidos en cuenta corrigiendo tendencias tecnocráticas
- Puede prevenir conflictos
- Permite comprender mejor las decisiones alcanzadas
- Proporciona mayor legitimidad a las decisiones tomadas
- Puede facilitar la continuidad de las intervenciones decididas
- Es más necesaria en situaciones de incertidumbre o cambio

En el siguiente cuadro (Francisco Heras, 2002) se muestra el grado de mejora de una situación conflictiva, enconada, tras una labor de dinamización social dirigida a la participación de la población de un territorio en la toma de decisiones sobre este.

Situación actual	Aportaciones de la participación
Rutinas insostenibles, muy asentadas y asumidas	Replanteamiento crítico de las formas de hacer actuales
Conjunto de opciones tomadas en consideración muy limitado	Conjunto de opciones tomadas en consideración más amplio
Desacuerdo social sobre las respuestas a dar ante los grandes problemas ambientales	Construcción de acuerdos para asumir los cambios necesarios
Gran peso de los intereses corporativos en el desarrollo de la política ambiental	Mayor equilibrio entre los intereses en juego
Recetas aplicadas de forma mimética, sin una adecuada adaptación a los contextos locales	Respuestas a los problemas más adaptadas a la realidad socioambiental local
Creciente sensibilización ante los problemas ambientales, pero escaso sentimiento de responsabilidad ante ellos	Generación de un sentido de responsabilidad compartida ante la problemática ambiental
Desigual colaboración de la gente en el desarrollo de medidas para atajar el deterioro ambiental	Colaboración más amplia e intensa de la gente en la puesta en marcha de medidas proambientales
Recursos escasos para acometer las acciones	Movilización de recursos de un conjunto más amplio de actores sociales

(Fuente: Paco Heras, 2002)

Conservación del medio e incidencia política. Del campo a Bruselas

Añadida a la labor individual que las actividades tradicionales suponen de cara a la conservación del medio, el establecimiento de conexiones entre los individuos (aunando fuerzas y objetivos y caminando de forma colectiva), es una de las ventajas de promover procesos de participación. Es en estos procesos donde cada persona y cada sector pueden exponer, desarrollar y recoger sus propias ideas para, posteriormente, diseñar proyectos que incidan directamente en la mejora de su actividad. En muchas ocasiones, estas, tan necesarias actividades ligadas al medio natural (ganadería extensiva, agricultura, apicultura...etc), se ven aisladas o marginadas por estamentos que tienen capacidad decisoria sobre el devenir de las mismas, por lo que los procesos participados deben funcionar también como una red de apoyo para aquellas iniciativas que son, a la vez, frágiles y necesarias.

El establecimiento de redes y relaciones desde el empoderamiento, formación e información de los individuos puede suponer un soporte para transmitir mensajes desde lo local a las instituciones superiores, con competencia y capacidad para emitir regulaciones y políticas de incidencia en el territorio. Reconocer y dar poder a colectivos ligados a la gestión del territorio en lo social, ambiental y económico genera altavoces para la compatibilización de políticas y actividades, poniendo en el lugar que merecen y visibilizando entre otras, las actividades tradicionales como conservadoras del medio natural o la organización comunal para la gestión de los recursos naturales.

Del capital social al emprendimiento social

El aspecto económico es uno de los puntos vulnerables de la sustentabilidad en los pueblos. La supervivencia económica de los pobladores del medio rural se convierte así en otro de los factores potencialmente reforzados al aplicar otra manera de entender el desarrollo del territorio, más ligado a la tierra, más ligado a lo propio y más respetuoso con el futuro del entorno y las personas.

Como manifiesta AyerbeEtxeberria et al. (2005) en *El capital social de las entidades y su entorno* "Las organizaciones con mayor capacidad de **desarrollo sostenible** son aquellas que sitúan su cultura y acción en el conjunto de la red empresarial y social en la que interactúan . Sus **vínculos** abarcan más allá de los estrictamente empresariales . Son parte «activa» de la vida y desarrollo del entorno. La empresa se constituye así en un «proyecto humano» activo en la construcción de la realidad social y comunitaria . Al mismo tiempo, la fortaleza de la red comunitaria y social facilita el desarrollo de la cultura y acción empresarial" . Todo este entramado de lo social, económico y natural no se entendería sin una dinámica de participación bien instalada en el territorio.

Para hablar de economía social, necesitamos pues, pensar en capital social. El **capital social** es la capacidad de un colectivo de personas (organización, empresa, población) de crear relaciones e interacciones que favorezcan el desarrollo de la red económica , política o cultural en la que interactúan (AyerbeEtxeberria, 2005), es por ello que las actuaciones en torno a la participación deben estar sujetas a una visión integral del territorio, sus personas y sus actividades.

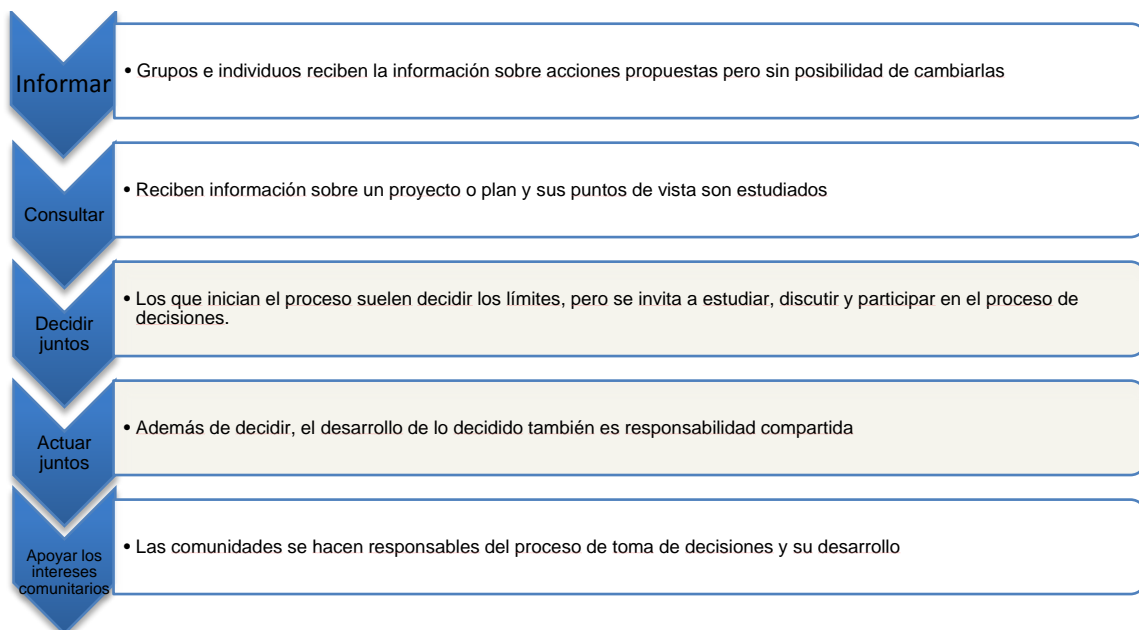
Normativa asociada

Si los aspectos señalados anteriormente no fueran suficientes para plantear procesos de participación en toma de decisiones que incumben a la gestión del territorio, podemos remitirnos a numerosas referencias normativas relacionadas con la gestión de los recursos naturales que ya incorporan, como preceptivas, distintas líneas de participación de la población local (véase por ejemplo la Directiva Marco del Agua) y otras muchas que explicitan la necesidad de hacer accesible la información ambiental a la ciudadanía. Las del segundo grupo en España son fundamentalmente:

- La Ley 27/2006 de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que adapta el **Convenio de Aarhus** así lo exige:
 - Obliga al intercambio, la difusión y la publicidad de la información ambiental.
 - Reconoce el derecho de todos los ciudadanos a la participación, de manera real y efectiva en cuestiones medioambientales.
- *Instrumento de Ratificación del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998. (BOE 16-02-2005).*
- *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. (BOE 10-12-2013).*
- *Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental. (BOE 11-12-2013)*
- *Orden AAA/1601/2012, de 26 de junio, por la que se dictan instrucciones sobre la aplicación en el Departamento de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.*

Niveles de participación

Una cuestión que no es menor cuando hablamos de participación social, es la definición propiamente dicha de este término o los tipos y niveles de participación a la que podemos acudir cuando planteamos un trabajo sobre el territorio con población. Se trata, sobre todo de evitar la degradación de un término que se ha popularizado y utilizado de manera no siempre transparente y a menudo ambigua, igual que sucedió en su momento con el concepto de “desarrollo sostenible” - Para poder profundizar con facilidad a esta cuestión, nos remitiremos al cuadro elaborado por Elcome y Baines (1999) que si bien hoy en día puede considerarse superado por las nuevas formas de participación que continúan añadiendo cuadros o niveles paralelos y matizando cuestiones de orientación, esta imagen sigue siendo perfectamente vigente para la cuestión que aquí nos ocupa.



(Fuente: Elcome y Baines, 1999)

En base a esta clasificación consideramos que para hablar de un proceso participativo real, con un mínimo de interés transformador, debemos aspirar a un nivel mínimo de “decidir juntos” y/o “actuar juntos”. Sin embargo, para ello es importante, antes de empezar, tener claras varias cuestiones que van a determinar también si realmente podemos alcanzar ese nivel de participación. Igualmente es necesario prever el formato organizativo que debemos empezar a plantear. Hay que “organizar” la participación, formulando varias preguntas clave:

- ✓ ¿Cuáles son los objetivos?
- ✓ ¿Cuáles son los recursos?
- ✓ ¿Cuál es el contexto socioeconómico, cultural, político...etc?
- ✓ ¿Con qué agentes contamos?
- ✓ ¿Hasta dónde vamos a poder llegar?

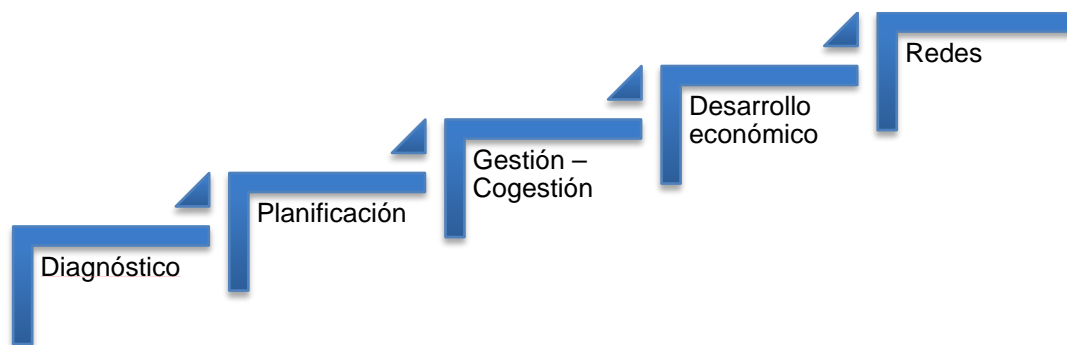
En resumen, ¿es viable establecer una estrategia participativa conociendo el punto de partida pero sin tener cerrado el destino? Si la respuesta no es un sí sin lugar a dudas, quizás sea mejor no plantearse un trabajo participado o bajar un escalón del nivel que nos hemos planteado y volver a formular las mismas preguntas. Se pueden proponer mecanismos de sensibilización, de información, consultas públicas y otros procesos que implican a los ciudadanos; pero participar implica un papel activo en la toma de decisiones.

¿En qué momento promover la participación?

La temporalización de los procesos es otro aspecto fundamental de los procesos de participación, y otra de las causas más comunes de fracaso cuando se plantean estos procesos. La respuesta correcta a la pregunta de cabecera sería: “desde antes del principio”. No porque no se pueda plantear una incorporación de la población a las decisiones cotidianas en la gestión de un territorio si no han participado por ejemplo del diagnóstico o de la planificación de la misma, sino porque el nivel de efectividad y asunción por parte de los actores será mucho menor que si la propia planificación está basada en un consenso y acuerdo entre todos. Igualmente, el nivel de conflictividad de las decisiones que se tomen se verá fuertemente reducido si todos los agentes activos se han incorporado en las fases previas al proceso de planificación.

Propuesta de fases en un proceso de participación

Los procesos de participación necesitan, además, un cierto nivel de estructura que garantice el cumplimiento de sus diferentes etapas. La figura que se muestra a continuación no debe entenderse como una sucesión progresiva de estados en un proceso participativo, sino como una serie de “momentos” que sobre todo en las fases intermedias y finales pueden (y deben) convivir.



Fuente: Elaboración propia

Las acciones a desarrollar en un proceso de participación con un mínimo de garantías de transparencia, apertura y *feedback* permanente deberían ser, al menos, las recogidas dentro de cada uno de los apartados mencionados y que desmembramos escuetamente a continuación:

A. Organización-planificación del trabajo

- Definición de objetivos e identificación de contexto
- Calendario de trabajo
- Base de datos

Habiendo respondido a las preguntas clave relativas al contexto y capacidad de actuación antes de comenzar cualquier fase de diseño del proceso, tener unas fechas y plazos orientativos de trabajo así como una buena base de datos es fundamental para el trabajo exitoso. La identificación de actores clave, la incorporación de todas aquellas personas que se autoconsideren candidatas para la participación y la actualización de esta a lo largo de todo el proceso, es una de las bases de un trabajo inclusivo y cuidado.

B. Diagnóstico integrado= Diagnóstico técnico + diagnóstico participativo

Trabajar con la realidad es la única opción que nos queda en cualquier ámbito de la vida, pero especialmente cuando hablamos de desarrollo territorial. Pretender abrir líneas y estrategias de trabajo basadas en recursos y contextos que no existen además de ser una pérdida de tiempo, es una invitación al fracaso más estrepitoso. Un diagnóstico objetivo, de data, cruzado con el

diagnóstico subjetivo que puedan proporcionarnos los agentes vinculados al desarrollo del territorio es el primer instrumento de planificación que debemos considerar.

B.1 Diagnóstico técnico identificando:

- ✓ Características físicas: clima, topografía, geología, geomorfología, suelos...
- ✓ Características biológicas: hábitats y biosistemas.
- ✓ Funciones de conservación de paisajes.
- ✓ Territorio y urbanismo.
- ✓ Población: evolución, cambios, formación, tipología de hogares, asociacionismo...
- ✓ Infraestructuras; transportes y telecomunicaciones.
- ✓ Agua: abastecimiento y gestión.
- ✓ Residuos: gestión y tratamiento.
- ✓ Equipamientos locales.
- ✓ Economía

B.2 Diagnóstico Participado o Diagnóstico Social

- Identificación de agentes activos
- Contacto con representantes de entidades locales
- Entrevistas personales y entrevistas colectivas
- Reuniones informativas vs reuniones temáticas con dinámicas de participación para la identificación colectiva y consensuada del status quo
- Recogida, volcado y gestión de la información
- Devolución de resultados para su aprobación

C. Elaboración de Plan o documento estratégico: La planificación participada exige de una armonía total entre el trabajo dinámico con la población, basado en técnicas de participación, debate y construcción colectiva de ideas y el trabajo de gabinete para recoger y volcar la información obtenida en forma de documento de planificación y trabajo sin caer en una visión tecnocrática que sujetaría todas las aportaciones recibidas a la mirada del técnico de turno funcionando como juez y decisor

- Reuniones de Análisis y Priorización del diagnóstico con la población
- Elaboración de una propuesta que responda a las necesidades detectadas por la población
- Actividades informativas y apertura a la consulta paralelas
- Consulta y participación en el borrador del plan
- Redacción definitiva del plan o documento estratégico

D. Cogestión. Hablamos en este caso de cogestión cuando el modelo de ejecución de un plan, proyecto, iniciativa, estrategia es liderada no sólo por los actores tradicionales acumuladores de poder y/o conocimiento técnico, sino por la propia población local integrada en la toma de decisiones y desarrollo de la misma. Para ello es necesario desarrollar:

- Creación y dinamización de redes temáticas: La puesta en contacto de actores dentro de un sector que puedan aunar sus recursos en busca de un bien común.

- Interconexión: La interrelación de redes sectoriales – como puede ser el turismo con la ganadería, el grupo motor de participación con entidades de investigación...etc – va creando una red social territorial que aumenta la resiliencia
- Empoderamiento: Para avanzar en los movimientos ciudadanos es necesario que los individuos y los colectivos se sientan capaces de poner en marcha sus recursos personales en presencia y para el servicio de sí mismos y de otros, conocer y saber desarrollar el poder personal y como grupo para avanzar en la toma de decisiones y en el desarrollo de proyectos.
- Acompañamiento técnico: Existen ciertas herramientas que pueden canalizarse a través de técnicos (facilitación de convocatorias, de espacios, de redacción de proyectos, búsqueda de subvenciones si fuera necesario...etc)
- Diálogo entre el conocimiento científico y el saber popular: Salir de las aulas, establecer conversaciones, acuerdos y proyectos comunes a un mismo nivel de encuentro desde las universidades y los territorios, es un factor de apoyo, garantía de rigor, diversidad de actores, visiones que no pueden hacer otra cosa que enriquecer el trabajo de planificación y gestión en el territorio. En este sentido, es muy interesante la experiencia desarrollada en la Reserva de la Biosfera de los Ancares Leoneses con los Seminarios Uniendo Experiencias.
- Aprendizaje-Servicio: Una herramienta potente es esta propuesta educativa que combina procesos de aprendizaje y de servicio a la comunidad en un solo proyecto bien articulado donde los participantes aprenden al trabajar en necesidades reales del entorno con la finalidad de mejorarlo.

E. Redes

Salir del territorio rural para establecer un diálogo con el medio urbano, reubicarlos a niveles de igualdad, buscar la complicidad de lo externo y poner en valor lo que el medio rural está aportando al medio urbano, a la sociedad y no está recibiendo en compensación justa. Establecer sinergias entre grupos de un territorio rural y agentes urbanos de los diferentes sectores implica inexcusablemente:

- Mayor cohesión territorial
- Consideración de los servicios ambientales
- Fortalecimiento del papel y lugar del medio rural en el cuadro de sinergias sociales, ambientales y económicas.

Últimos apuntes y algunas dudas sobre la participación social en el medio rural

Plantear procesos de participación y desarrollarlos supone una gran responsabilidad por parte de quien los promueve, especialmente cuando ese “quién” no es una parte afectada directamente por los procesos de desarrollo. Por ello, además del estudio exhaustivo de las posibilidades de poner en marcha un proceso de este estilo, la planificación sistemática – incluso para decidir que no se quieren planificar determinadas partes- es clave ya que los procesos de participación tienen objetivos a largo plazo y exigencias elevadas. Muchos de estos procesos fracasan por la mezcla y el desencuentro entre los objetivos y las capacidades de desarrollo. E igual que es necesario planificar, es necesario devolver resultados y evaluar también colectivamente todo el proceso.

A pesar de lo avanzado en el campo metodológico e ideológico de la participación social, sigue habiendo grandes desconexiones entre el papel y la realidad, entre la intención y la materialización, entre contar con las personas y pedir su aportación en un camino de un solo sentido. Esto supone, entre otras cuestiones, que las devoluciones a los participantes, la transparencia y el trabajo entre iguales deben ser hechos de presencia constante.

Los procesos promovidos externamente a una población deben contar con un equipo dinamizador especializado, con experiencia y recursos para llevar a buen puerto las dinámicas y el trabajo en conjunto además de conseguir confianza de los participantes. La confianza es la llave para desarrollar la fluidez, energía y contenidos que cualquier proceso requiere, y no es una cuestión menor ni fácil de conseguir. Ser capaz de aunar y consensuar pareceres distintos, teniendo presente que la experiencia y las expectativas que cada persona tiene sobre su entorno se basa además en vivencias diferentes, es uno de los grandes retos de estos procesos solo alcanzable desde el respeto, la apertura y la neutralidad de quien media.

Igualmente, teniendo en cuenta el actual contexto sociopolítico que vive uno de los momentos más ricos de la historia en procesos participativos de gran calidad y con grandes logros, debe observarse que la gran mayoría de estos se dan en el medio urbano, lo que lleva a una reflexión inexcusable de porqué esta disparidad entre ciudad y campo. Si bien este último goza también de iniciativas participativas refrescantes e innovadoras, consideramos que es prudente no dejarse tentar por las consideraciones metodológicas aportadas por el medio urbano sin antes filtrarlas por la realidad y contexto social e histórico que contiene el medio rural español.

Finalmente, sin empoderamiento es difícil lograr un acercamiento entre los deseos de la población y los resultados de un proceso participativo. Que las personas sientan que pueden, deben y merecen aportar sus conocimientos, su opinión y su discurso en un foro de toma de decisiones es algo que solo se consigue, en los casos habituales de baja cultura de participación con una labor paralela de empoderamiento que proporcione herramientas y emociones a favor de proceso.

Desarrollar procesos de participación de calidad (al menos cuando no se trata de un proceso autogestionado desde el principio) requiere de un alto nivel de recursos e implicación por parte de las entidades promotoras. El papel que juegan actualmente las administraciones en este sentido es todavía escaso y mal organizado. La adopción de un rol de promoción de la participación e inversión de recursos partiendo de una postura abierta y neutral y adoptando una perspectiva de enriquecimiento de las políticas públicas carente de ambición de control político, es algo todavía poco habitual en España.

La población poco a poco parece irse organizando, abriendo e incluso demandando un papel más relevante para el diseño de sus vidas, sus actividades y en consecuencia su relación con el medio natural. Integrar esto en la gestión tradicional de las políticas públicas supone un cambio de paradigma y procedimiento que implica llevar a la práctica con todas las consecuencias, la democracia participativa.

Bibliografía

Alonso Leal, N; Herrero Calvo, P (2013) Reserva de la Biosfera de los Ancares Leoneses: laboratorio de participación social en la gestión del patrimonio *revista ph Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, **84**, 108-127
<http://www.iaph.es/revistaph/index.php/revistaph/article/view/3408/3382#.VnEpZNCLFVo>

Alonso Leal, N; Herrero Calvo, P (2012). La Reserva de la Biosfera Ancares Leoneses (RBALE): laboratorio de planificación participada. XI Congreso Nacional de Medioambiente 2012

Alonso Leal, N; Herrero Calvo, P (2013). ALEBR: Laboratory for social participation on planning and managing. A methodological proposal and some questions. *Social Enterprise & Biosphere Reserves Development Framework*. Assist Social Capital(28-33)

AyerbeEcheberría, M.;LazkanoAgirre, A; BarandiaránIraistorza, X;Mujika Alberdi A.;AyerbeMujika, O.;PlazaolaArondo, A. (2003). El capital social de las organizaciones y su entorno. Conceptualización teórica, medición e intervención en la generación del capital social. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, ISSN 0213-3865, 59, 14-47

Heras, F. (2003). *Entretantos. Guía Práctica para dinamizar procesos participativos sobre problemas ambientales y sostenibilidad* (2ª ed.) Madrid: Ediciones GEA scl.