

## Capítulo 6

# PARTICIPACION EN ESTRATEGIAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE<sup>1</sup>

### 6.1 Introducción

Este capítulo reconsidera las teorías pasadas y el pensamiento actual sobre la naturaleza y utilización de la participación, los asuntos y requisitos para asegurar una participación efectiva, y las metodologías para la participación en estrategias de desarrollo sostenibles.

Hay un alto grado de consenso en la necesidad de participación de los grupos interesados para progresar hacia el desarrollo sostenible. No obstante, lo que significa en realidad el término “participación” está menos claro y existen diferencias considerables en la manera en que se percibe y comprende esa participación. En la sección 6.2 se explican los *múltiples tipos* de participación, y las muchas y distintas perspectivas al respecto.

La sección 6.3 explora la *base lógica para la participación*. El desarrollo sostenible es esencialmente un proceso político, y las estructuras políticas pueden tender hacia sistemas de gobierno descendentes (“top-down”). Pero el desarrollo sostenible requiere del consenso y compromiso de toda la sociedad en su conjunto; la experiencia demuestra que esto no se puede lograr con sólo enfoques y actuaciones de gobierno. Por ello, se necesitan procesos de participación que involucren en una asociación al sector privado, a la sociedad civil, y al gobierno. Estos procesos transformarán los enfoques del gobierno y facilitarán la implicación de los grupos interesados múltiples en el desarrollo e implementación de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible (ENDS).

Los *requisitos* básicos para una participación efectiva se examinan en la sección 6.4, e incluyen: los principios acordados para la participación, una comprensión acertada de lo que significa la participación, la utilización de catalizadores para la participación, el uso de actividades y eventos específicos, el seguir un enfoque escalonado, la selección de métodos de participación adecuados, el garantizar unos recursos, habilidades, y tiempo adecuados, y el desarrollar unos entornos de aprendizaje. Un proceso efectivo de ENDS requiere que el interés en la participación del interesado se construya y se sostenga cuidadosamente. Se facilita asimismo orientación práctica en cuanto a costes y beneficios de la participación, la importancia de seleccionar cuidadosamente las partes o grupos interesados representativos, y la clarificación de los distintos cometidos y expectativas. También se discuten las estructuras, organización y soporte legal necesarios para una participación efectiva.

En la sección 6.5 se facilita orientación práctica sobre *metodologías participativas*, extraída de un amplio espectro de experiencias de campo. Se incluyen ejemplos concretos de su aplicación y se identifican mecanismos participativos relevantes para ciertos niveles de toma de decisión, desde experiencias a niveles rurales/comunitarios,

*La participación dinamiza todo el proceso de una ENDS; sus muchas tareas deben ser concordadas y planificadas*

---

<sup>1</sup>Este capítulo se ha visto beneficiado por comentarios de análisis y material adicional proporcionado por Duncan Macqueen, IIMAD; y Carol James, Trinidad. También se basa en gran medida en dos informes existentes de experiencia de participación en estrategias para desarrollo sostenible: Bass *et al.* (1995), Dalal-Clayton *et al.* (2000).

pasando por sistemas de planificación descentralizados hasta asociaciones de interesados múltiples.

## 6.2 Comprensión de la participación

### 6.2.1 Percepciones, expectativas y definiciones de 'participación' múltiples

*En todas las sociedades se pueden encontrar tradiciones de participación; ...*

La participación no es ni más ni menos que el tejido de la vida social. Los pueblos han participado siempre en estrategias de supervivencia y en el desarrollo de sus propias culturas. Ya fuese a través de organizaciones formales o informales, medios autocráticos o democráticos, la variedad de estructuras y procedimientos participativos ha ido evolucionando para definir y hacer frente a las necesidades colectivas, para resolver conflictos y efectuar planes, y para llevar a cabo los pasos necesarios para implementarlos; ver por ejemplo Recuadro 6.1.

#### **Recuadro 6.1: Tradiciones de participación en América Central y Sudamérica**

Las comunidades indígenas de Centroamérica y la región andina de Sudamérica han desarrollado formas bastante efectivas de identificar, planificar y ejecutar actividades que satisfagan sus necesidades colectivas. Los asuntos comunitarios son discutidos y decididos en reuniones organizadas, que están gobernadas por líderes de la comunidad elegidos y a las cuales asisten representantes de todos los hogares. Se espera que todos los participantes contribuyan en las discusiones, en las que se evaluarán las opciones y se tomarán las decisiones para llevar a cabo la acción. Las decisiones se toman por consenso, o casi consenso, y tendrán carácter obligatorio para todo el mundo. Entre los medios aprobados culturalmente para ejecutar los planes se incluyen: juntas o grupos de trabajo (conocidas como *minga* en los Andes y *tequio* en Oaxaca, Méjico) y contribuciones de dinero u otra cosa por cada hogar de la comunidad. Su aplicación se traduce en reconocimiento social para los hogares que consistentemente ejecutan su deber, u ostracismo, multas o encarcelamiento para aquellos que no contribuyen con su labor al bienestar de la comunidad.

Fuente: Zazueta (1995)

El término 'participación' impregna la literatura, el lenguaje cotidiano y la retórica del desarrollo sostenible. El Grupo de Aprendizaje del Banco Mundial sobre Desarrollo Participativo (1994) ha definido el desarrollo participativo como:

*'Un proceso a través del cual los interesados influyen y comparten control sobre iniciativas de desarrollo, y las decisiones y recursos que les afectan.'*

Con anterioridad a esto, Adnan *et al.* (1992) observaron:

*'Es a menudo difícil comprender si aquellos que hablan de participación de la gente quieren decir lo mismo o simplemente utilizan la frase como una especie de encantamiento mágico.'*

Y Rahnema (1992) apuntó:

*'la gente es arrastrada a participar en operaciones que no tienen ningún interés para ellos, en el mismo nombre de la participación.'*

El término ‘participación’ lo utiliza ahora mucha gente para expresar significados bien distintos (Recuadro 6.2) y ello ha creado diversas paradojas. Ha sido utilizado, por una parte, para justificar la extensión de control del estado y, por otra, para

*... no obstante, el término “participación” ha sido capturado por algunos grupos para propósitos de menor amplitud*

### **Recuadro 6.2: Participación – un término sobre cargado**

La participación es sin lugar a dudas una “buena idea”, y algo que nadie desde ninguna posición querrá decir que está en contra. Pero pueden con frecuencia estar hablando de cosas muy distintas. Para algunos será un *objetivo o aspiración*, para otros una *demanda* y para otros una *descripción* de la forma en la que son las cosas. Existen demasiadas exhortaciones simplistas para “hacer que todo el mundo participe y democratizar el proceso”. Agenda 21 hizo un llamamiento para lograr “la máxima participación posible”. Pero si nos paramos a considerar por qué se necesita la participación, está claro que no va a ser un asunto fácil. La participación se necesita debido a injusticias actuales, mala administración de tierras, estancamiento de grupos de interesados, u otros problemas que persisten debido a desavenencias, o falta de información entre los grupos interesados de las perspectivas de unos y otros, sus poderes y tácticas, y el potencial de cambio en éstos. Los procesos de participación son fundamentales para las ENDS – para comprender las perspectivas múltiples, negociar, y llegar a “acuerdos” entre las necesidades de una sociedad más amplia y los participantes locales, para formar asociaciones y mantener las ENDS como “procesos vivos”, y no “papel muerto”.

Por ello, todo el mundo está de acuerdo en que la participación es una necesidad acertada y práctica. Pero su forma, mecanismos y funciones necesitan determinarse cuidadosamente. Mecanismos participativos como: un foro nacional de desarrollo sostenible, un grupo de dirección, grupos de trabajo, y grupos de aprendizaje a nivel local, necesitarán explícitamente ser diseñados para atajar problemas particulares.

Fuente: adaptado de Mayers *et al.* (2001)

edificar la capacidad local e independencia. Ha sido utilizado para justificar decisiones externas, así como para transferir el poder y la toma de decisiones fuera de agencias externas. Ha sido utilizado por expertos para la adquisición de datos y para análisis interactivos. Las distintas percepciones de la participación quedan ilustradas en las opiniones expresadas durante el desarrollo del Plan de Acción para Inundaciones de Bangladesh y por comentarios sobre planificación rural en Tanzania (Recuadro 6.3).

#### **6.2.2 Tipologías de la participación y dilemas asociados**

Las muchas formas en que se interpreta y usa el término “participación” pueden resolverse en siete claros tipos, que van desde la participación manipuladora y pasiva, donde a la gente se le dice lo que va a ocurrir y se implementan tareas predeterminadas, hasta el estadio en donde las comunidades toman sus propias iniciativas (Cuadro 6.1).

La consulta es sólo una forma de participación en la muestra ofrecida en la Tabla 6.1, aunque los términos ‘consulta’ y ‘participación’ se utilizan frecuentemente de modo intercambiable. Rahnema (1992) concluye que las formas pasiva, consultiva e inducida mediante incentivos, marginan a los grupos, los cuales no tienen un interés reconocido en la toma de decisiones. Estos con frecuencia se han utilizado más como vehículo para la recogida de información y para asegurar la ejecución de los planes

*La consulta contribuye a reunir información para una estrategia, pero no amplía la base para la toma de decisión.*

### **Recuadro 6.3: Algunas percepciones de participación en el Plan de Acción para Inundaciones de Bangladesh y en la planificación rural en Tanzania**

#### **Aldeanos:**

- “La participación consiste en hacer algo para beneficio de todos” (aldeano);
- “Oh sí, estuvieron aquí los extranjeros un día, el mes pasado. Pero sólo fueron a la escuela y hablaron en inglés. Nosotros no hemos estudiado. No pudimos comprender” (un aldeano pobre).

#### **Oficiales del gobierno:**

- “Sí, estamos haciendo participar a la gente. Hemos tenido a gente trabajando en programas de Alimentos para Trabajos desde los años setenta” (oficial máximo de la Junta Directiva para el Desarrollo del Agua de Bangladesh).
- “Su idea en cuanto a la participación de las mujeres no es correcta para el interés global nacional”.
- “Pero, ¿cuál sería nuestro papel si fuésemos a tener una participación completa?”
- “La auténtica participación es demasiado costosa”
- “La participación ocupa demasiado tiempo y desperdicia tiempo”
- “Existen límites a la participación porque al final alguien tiene que decidir”
- “Hice el plan de trabajo yo mismo en nombre del personal de distrito” (Oficial de Planificación de Distrito, Tanzania)

#### **Consultores extranjeros**

- “Otra idea de los científicos sociales. ¡Sólo eslóganes! Primero ‘alivio de la pobreza’. Luego ‘mujeres’ y ‘medio ambiente’. Ahora ‘participación de las personas’! ¡Es sólo una moda nueva!” (Ingeniero).
- “Deberá consultar a mi socio-economista, no a mí. No tengo tiempo para esta participación. Trabajo 12 horas al día en el proyecto” (Jefe de grupo del PAI, Plan de Acción para Inundaciones).

Fuente: Adaptado de Adnan *et al.* (1992), y Kikula y Pfliegner (2001)

preconcebidos que para una toma de decisión compartida. Los “logros superficiales y fragmentados no tienen un impacto duradero en las vidas de las personas”. Si el objetivo es lograr un desarrollo sostenible, entonces no bastará sólo con formas consultivas de participación. El desarrollo sostenible requiere una participación más amplia en el gobierno, tratar con múltiples equilibrios e incertidumbres. Muchas de estas tareas son tan complejas que las decisiones impuestas por las entidades elegidas que no cuentan con el apoyo consensual de la sociedad – incluso aunque puedan ser aplicadas mediante legislación y maquinaria oficial del gobierno – no conducirán a un desarrollo sostenible. No obstante, una vez que los asuntos claves han sido explorados y debatidos, y negociado el consenso a seguir por los interesados, la decisión final necesitará a menudo ser tomada y aprobada por representantes elegidos en los fueros del gobierno.

En países industrializados, las agencias de gobierno siguen a menudo lo que Walker y Daniels (1997) denominan el modelo 3I: Informar (al público), Invitar (comentarios) e Ignorar (opiniones). En aquellos países en los que los medios de subsistencia dependen más directamente de la tierra y las diferencias de poder son

### Caudro 6.1: Tipos de participación en el desarrollo a un nivel local

Fuente: Adaptado de Pretty (1997)

Tipo	Características
1. Participación manipuladora	La participación es simplemente un engaño.
2. Participación pasiva	La gente participa en el sentido de que se les dice lo que se ha decidido o ya ha ocurrido. El compartir información pertenece sólo a los profesionales externos.
3. Participación mediante consulta	La gente participa siendo consultada o contestando preguntas. No se comparte la toma de decisiones, y los profesionales no tienen la obligación de tener en cuenta los pareceres de la gente.
4. Participación por incentivos de material	La gente participa a cambio de comida, dinero u otro tipo de incentivos. La gente local no tiene interés en prolongar estas prácticas cuando los incentivos se acaban.
5. Participación funcional	La participación es vista por las agencias externas como un medio para alcanzar metas de proyecto, especialmente costes reducidos. La gente puede participar formando grupos para satisfacer unos objetivos de proyecto predeterminados..
6. Participación interactiva	La gente participa en análisis conjuntos, que llevan a planes de acción y a formación o fortalecimiento de grupos o instituciones locales que determinen cómo se están utilizando los recursos disponibles. Se utilizan métodos de aprendizaje para buscar puntos de vista múltiples.
7. Movilización propia	La gente participa tomando iniciativas, independientemente de las instituciones externas. Desarrollan contactos con instituciones externas para lograr recursos y asesoramiento técnico, pero retienen el control sobre cómo utilizar los recursos.

enormes, la participación se halla a menudo limitada a la consulta comunitaria, limitando así la influencia de las iniciativas locales.

En países en vías de desarrollo, existe a menudo incompatibilidad entre las políticas de los patrocinadores o donantes sobre la participación y la realidad en el terreno. La gente local no tiene con frecuencia nada que decir sobre cómo y donde se gasta el dinero concedido (a menos que esté dentro de unas líneas presupuestarias definidas y específicas). El problema se basa muchas veces en las claras incompatibilidades entre, por una parte, los ciclos de gasto del dinero y la moda de desarrollo y, por otra parte, el capacitar y permitir el tiempo adecuado para un proceso participativo de verdad.

Un estudio de 230 instituciones de desarrollo rural que empleaban a unas 30.000 personas en 41 países de Africa (Gujt 1991) encontró que, para la gente local, la participación significaba principalmente tener discusiones y facilitar información a agencias externas. Las agencias gubernamentales y no gubernamentales raramente permitían a los grupos locales el trabajar solos, y algunos incluso operaban sin ninguna implicación local. Incluso cuando las agencias externas permitían algunas decisiones conjuntas, eran ellas normalmente las que controlaban los fondos.

Otro estudio de 121 proyectos rurales de suministro de agua en 49 países de África, Asia y Latinoamérica (Narayan 1993) encontró que la participación era el factor contribuyente más significativo para la efectividad del proyecto y el mantenimiento subsiguiente de los sistemas de canalización de agua. Los mejores resultados se lograron cuando la gente participaba en la toma de decisiones en todos los estadios del proyecto desde el diseño al mantenimiento.

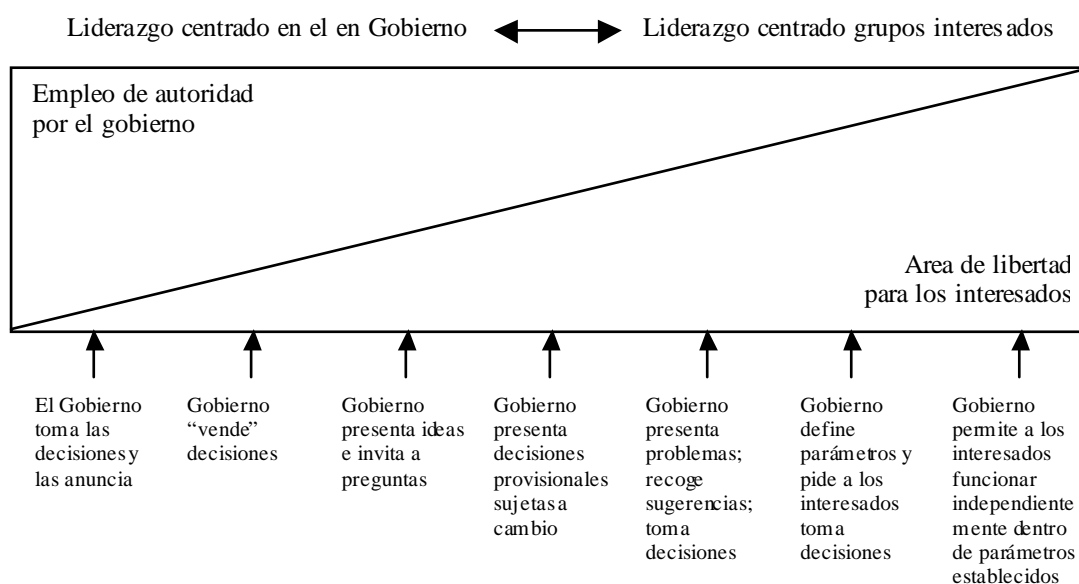
*En materia de decisiones la participación puede producir mejores resultados, pero para las autoridades es más complicada que la mera consulta*

El dilema de las autoridades es que necesitan y temen al mismo tiempo la participación popular. Necesitan el acuerdo y respaldo de diversos grupos de gente - el desarrollo no es sostenible de otra forma- pero temen que una mayor participación les reste control, sea menos predecible, ralentice la toma de decisiones, y pueda poner en entredicho la distribución existente de riqueza y poder. De ahí que la participación local se haya buscado normalmente sin reformas importantes en las relaciones de poder entre el gobierno y las comunidades locales. Degnbol (1996) argumenta que es ingenuo esperar que los gobiernos redefinan sus roles, y que la auténtica participación sólo llegará con la emergencia de una sociedad civil fuerte y representativa.

*Los gobiernos pueden organizar la participación...*

Los gobiernos necesitan por tanto resolver cómo adoptar un puesto de liderazgo en cuanto al desarrollo de estrategias de desarrollo sostenible – en términos de los procesos involucrados – invitando asimismo a la sociedad civil y a otros a participar en todas las tareas de estrategia, y proporcionando apoyo donde sea necesario. Tal liderazgo equivaldría a moverse hacia la derecha en la Figura 6.1. Por ejemplo, el Recuadro 6.4 ilustra cómo el gobierno de Trinidad fomentó un programa de conservación con base en la comunidad y luego redujo su propia y directa involucración.

**Figura 6.1: El continuo liderazgo** (Adaptado de Tannenbaum y Schmidt, 1958)



**Nota:** En el extremo izquierdo de la figura, el gobierno toma decisiones sólo mediante decretos; en el extremo derecho, delegando autoridad a los grupos interesados; y hacia el medio entablando distintas formas de toma de decisión participativa. La línea diagonal sugiere que el gobierno impregna a los interesados de poder para actuar concediéndoles sólo una porción de su propia involucración directa. Obsérvese que es sólo involucración *directa* la que se otorga; la influencia *total* del gobierno sobre el desarrollo podría de hecho haberse aumentado al invitar a la participación.

#### **Recuadro 6.4: Programa comunitario de conservación de tortugas marinas, Trinidad**

El gobierno ha hecho enormes esfuerzos para prevenir la matanza de tortugas marinas y la caza furtiva de sus huevos en las playas de anidamiento de Matura Bay, en Trinidad. A principios de 1989, y frustrados por el fracaso de estos esfuerzos, los Oficiales de la Sección de Fauna iniciaron un proceso de captación de miembros de la comunidad para ayudar en la conservación de esta especie en peligro de extinción. Durante varios meses hubo un auténtico diálogo entre el gobierno y la comunidad local sobre temas de preocupación e interés para cada grupo de participantes: juventud, mujeres, profesores, activistas políticos, y aldeanos corrientes. A esto siguieron dos años de compartir información, instrucción y adiestramiento, lo que resultó en la formación en 1990 de una organización dinámica con base en la comunidad (OBC), Nature Seekers Inc. Esto transformó los asuntos, permitiendo a los aldeanos desarrollar un programa de gestión de tortugas marinas sostenible ecológicamente y con mucho potencial para lograr beneficios económicos y sociales para la comunidad.

Con anterioridad a la formación de la Organización de Base Comunitaria (OBC), el gobierno estuvo enormemente involucrado, inicialmente en fomentar la comprensión de la base de la conservación biológica y los beneficios a extraer del empleo sostenible del recurso; en adiestrar a la comunidad en cuanto a recorridos turísticos ecológicamente sensibles por lugares de anidamiento de tortugas; en facilitar el establecimiento de áreas protegidas y designadas legalmente; en desarrollar una investigación básica y programas de evaluación de recursos en colaboración con la comunidad; y en fomentar la involucración de comunidades nacionales e internacionales más amplias – incluyendo el estimular el apoyo científico, de las ONG y de las entidades académicas.

Después de 18 meses, la involucración directa del gobierno se redujo a meramente responder a las necesidades comunitarias de asesoramiento en términos determinados enteramente por la comunidad, y capacitando la implementación de nuevas medidas de política al ir éstas evolucionando.

Doce años más tarde, los beneficios socio-económicos y de conservación resultados de la efectiva participación comunitaria y su ejercicio de derechos sobre el empleo de los recursos, continúan. Nature Seekers Inc, se halla ahora reconocida internacionalmente como una institución de recursos naturales con base en la comunidad de gran éxito. Su pericia para guiar procesos similares en otros países ha sido explotada por ONG internacionales e instituciones académicas en varias ocasiones.

Fuentes: James y Fournillier 1993; PNUD (2001).

La mayoría de los países incluyen algún elemento de participación pública en sus procesos de política. En un análisis de muchos procesos de política (procesos normativos) actuales, Bass *et al.* (1995) desarrollaron una tipología análoga a la de la Tabla 6.1. Hallaron que el grado más grande de participación pública se conseguía al lograr el consenso en los elementos de una estrategia (nivel 5 en la Cuadro 6.2). La toma fundamental de decisiones sobre políticas y estrategias nacionales (nivel 6) ha seguido la prerrogativa del proceso de toma de decisión nacional, ya sea democrático o no.

Se necesita poner cuidado para evitar que la participación sea vista o promovida como una alternativa a los procesos democráticos establecidos. Más bien, los enfoques y métodos disponibles pueden reforzar y respaldar tales procesos y ayudar a mejorar su calidad y eficacia. En teoría, los gobiernos se eligen porque poseen una

*...como  
complementaria a  
los medios  
democráticos  
locales, no como  
un sustituto*

## Cuadro 6.2: Niveles de participación en procesos normativos

Fuente: Bass *et al.* (1995)

1.	<i>Participantes escuchando sólo</i> – por ejemplo recibiendo información de una campaña de relaciones públicas del gobierno o de base de datos abierta
2.	<i>Participantes escuchando y proporcionando información</i> – ej. A través de medios públicos, actividades periódicas, “líneas directas”
3.	<i>Participantes siendo consultados</i> – por ejemplo a través de grupos de trabajo y reuniones mantenidas para discutir la política
4.	<i>Participación en análisis y fijación de agenda</i> – ej. a través de grupos de interesados múltiples, mesas redondas y comisiones
5.	<i>Participación en alcanzar consenso en los elementos de estrategia principales</i> – ej. a través de mesas redondas nacionales, comités y comisiones parlamentarias y mediación de conflictos
6.	<i>Participantes implicados directamente en la toma de decisión final sobre la política, estrategia o sus componentes</i>

función de representación reconocida y la capacidad para efectuar decisiones difíciles. En la práctica, no obstante, el proceso democrático no es siempre tan bueno o efectivo como desearía el electorado. Pero se necesita tener cuidado, cuando las agencias externas promueven y patrocinan los procesos participativos, para no socavar la credibilidad de las estructuras de gobierno locales y nacionales establecidas. Los gobiernos legítimos de los distintos países poseen diferentes preferencias de desarrollo político o filosófico (ejemplo: EE.UU contra Cuba), y éstas pueden cambiar con el tiempo (por ejemplo con cambios de gobierno). Además, el desarrollo sostenible puede adoptar distintas formas dependiendo de los sistemas religiosos, sociales y medioambientales predominantes y de los valores sociales – que fijan las condiciones límites mostradas en la Figura 2.2.

*Se necesitará un periodo inicial de inversión en la participación*

Un principio clave de las ENDS (Recuadro 3.1) es que las estrategias necesitan desarrollarse como procesos de aprendizaje (cíclicos) y continuos, que construyen y mejoran los sistemas para la participación de grupos interesados múltiples y no como ejercicios únicos y aislados. La experiencia demuestra que el primer ciclo necesita de un esfuerzo notable para asegurar el compromiso y la implicación de los distintos grupos de interesados, y lograr la confianza para trabajar juntos. Esto requiere paciencia, tiempo y recursos. Implicará una inversión considerable en identificar, reforzar e introducir nuevas estructuras y metodologías participativas. El primer ciclo completo (Figura 4.2) podría requerir de tres a cinco años. Una vez asentado, las estructuras de participación pueden emplearse en subsecuentes repeticiones de estrategias y otros ejercicios, tales como planes sectoriales.

### 6.2.3 Canales ‘horizontales’ y ‘verticales’ de participación – y dilemas asociados

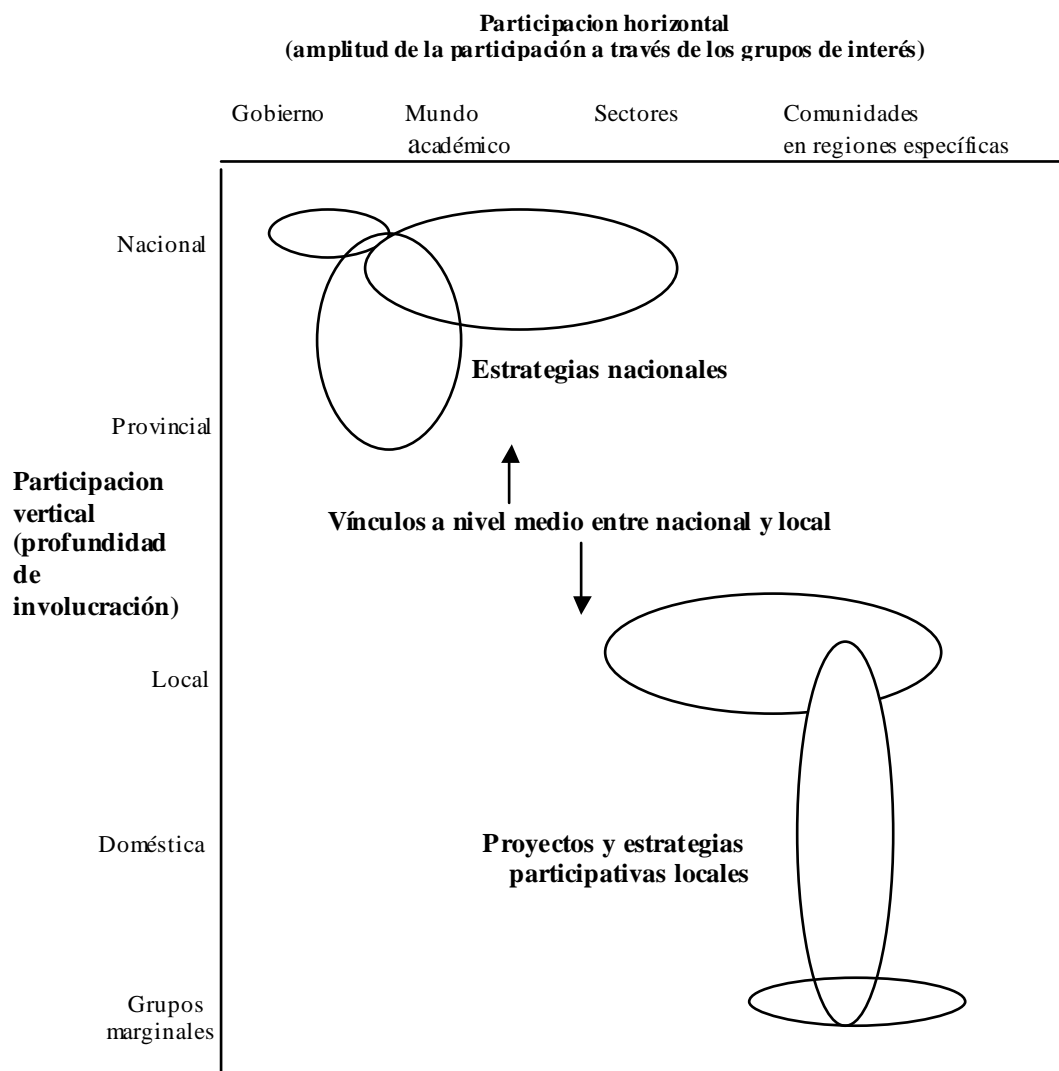
*La participación es defectuosa si queda confinada al ámbito nacional...*

En un estudio de participación en estrategias de desarrollo sostenible, Bass *et al.* (1995) distinguen entre canales *horizontales* y *verticales* de participación (ver Figura 6.2). La *participación horizontal* se refiere a las interacciones necesarias para asegurar que los asuntos sean tratados por grupos de interés sectoriales, ministerios y comunidades en diferentes partes del país. La *participación vertical* se requiere para tratar asuntos por toda la jerarquía de toma de decisiones desde niveles nacionales a locales, y desde líderes a grupos marginados. Mientras más profunda sea la participación vertical dentro de una nación o institución dada, mejor será el entendimiento y el respaldo para la estrategia en cuestión. La Cuadro 6.3 ilustra la amplia gama de instituciones y participantes que probablemente estén implicados en



**Figura 6.2: Experiencia de participación nacional y local**

(Fuente: Bass *et al.* 1995)



la toma de decisión en los distintos niveles y sectores. El Recuadro 6.5 enumera las clases de estructuras disponibles.

En cuanto a estrategias recientes de conservación *nacional*, cualquier participación a nivel nacional ha tendido a estar restringida al gobierno, los académicos y unos cuantos círculos favorecidos de ONG. El sector privado ha tenido generalmente una influencia menos manifiesta, aunque hayan podido existir considerables presiones políticas y otros medios de influencia. Sin embargo, incluso cuando se han buscado todos los puntos de vista y logrado el consenso, puede seguir siendo aún difícil para los políticos el dar una respuesta honesta, y que el sistema cambie sus maneras. Esto puede deberse a que no haya ningún vínculo con las realidades de desarrollo sostenible a un nivel local.

**Cuadro 6.3: Ejemplos de canales institucionales para la toma de decisión y la acción, por sectores y niveles** (Fuente: Uphoff 1992)

NIVELES	SECTORES		
	Gubernamental/Cuasi-gubernamental	Voluntario/Acción colectiva	Privado/Cuasi-privado
<b>Internacional</b>	Agencias patrocinadoras/donantes bilaterales y multilaterales	Sociedad para Desarrollo Intemacional	Corporaciones multinacionales; ONG externas
<b>Ministerios nacionales</b>	Ministerios de gobierno central; corporaciones paraestatales	Federación cooperativa nacional	Corporaciones nacionales; ONG nacionales
<b>Regional</b>	Entidades administrativas regionales; autoridades de desarrollo regional	Federación cooperativa regional; asamblea crítica consultiva	Compañías regionales; ONG regionales
<b>Distrito</b>	Consejo de distrito; oficinas administrativas de distrito	Cooperativa de provisión de distrito; conservación de suelo; foro educacional	Firmas de distrito; organizaciones benéficas
<b>Sub-distrito</b>	Consejo sub-distrital; oficinas administrativas sub-distritales	Cooperativa de marketing sub-distrital	Empresas rurales; hospital privado
<b>Localidad</b>	Consejo de división; clínica de salud; escuela secundaria; oficina de extensión	Sociedad cooperativa al por mayor; asociación de protección al bosque	Negocios en ciudad comercial; clubes de servicios
<b>Comunidad</b>	Consejo de pueblo; oficina de correos; escuela primaria; trabajador de extensión	Sociedad de cooperativa primaria; patrulla de contención del pueblo; asociación de padres y profesores	Tiendas de pueblo; Comité para el bienestar del pueblo; instituciones religiosas;
<b>Grupo</b>	Casta; consejo de pueblo al estilo indio; distrito electoral o asamblea de vecinos	Asociación de usuarios de pozos subterráneos; club de madres; grupo de ahorros	Micro-empresas
<b>Hogar/Individuo</b>	Ciudadano; votante; pagador de impuesto; participante en los servicios	Miembro	Cliente; beneficiario

... o sólo al ámbito local. ...

En contraste a la situación que se encuentra a nivel nacional, hay una evidencia amplia de la participación interactiva de las comunidades e intereses sectoriales a nivel *local*, resultando algunas veces en un trabajo impresionante sobre el terreno, con generación de mucha información local y algunos cambios institucionales localizados (ej. Recuadro 6.4). Se ha llevado a cabo un progreso particular en:

### **Recuadro 6.5: Estructuras para la participación “horizontal” y “vertical”**

#### **Vínculos horizontales entre sectores/recursos/comunidades**

- *Diferentes sectores*, ej. sistema de planificación central con procedimientos asociados, por ejemplo investigación de planificación, EAE (Evaluación Ambiental Estratégica) y EIA (Evaluación del Impacto Ambiental); control del desarrollo por autoridades locales y salud medioambiental, etc; mesas redondas; grupos centrales medioambientales; organizaciones para mediación de conflictos; grupos de investigación participativa;
- *Comunidades de residencia/de trabajo (hogar, lugar de trabajo, vecindario)*, ej. asociaciones de amas de casa, asociaciones de vecinos, grupos de personas que viajan al trabajo, sindicatos, grupos de investigación participativa;
- *Reclamos diferentes sobre el medio ambiente y los recursos*, ej. sistema legal, planificación de la autoridad local y control del desarrollo, comisión de tierras, organizaciones para mediación de conflictos;
- *Diferentes grupos sociales*, ej. fueros tradicionales, servicios sociales de la autoridad local, grupos religiosos, organizaciones para mediación de conflictos, investigación participativa, las ONG;
- *Cadenas de suministro (productores/consumidores/sufridores de polución)*, ej. asociaciones industriales, asociaciones comerciales, grupos de consumo, grupos reivindicativos de derechos, mesas redondas, organizaciones para mediación de conflictos, proyectos de certificación

#### **Vínculos verticales entre intereses nacionales y locales**

- *Toma de decisión jerarquizada de arriba a abajo (descendente) y de abajo a arriba (ascendente)*, ej. sistemas de control de desarrollo y planificación; descentralización del gobierno, sector privado y operaciones de la sociedad civil; autoridades locales; organizaciones no gubernamentales (ONG); fueros (local, nacional o de nivel);
- *Políticas de partido*, ej. sistema parlamentario; pertenencia y representación de partido.

Fuente: Bass *et al.* (1995).

- Iniciativas conjuntas comunitarias/de empresas/de gobierno local en áreas urbanas o peri-urbanas, a menudo facilitadas por gobiernos locales y ONG, por ejemplo: Groundwork UK, Agenda Local 21 en muchas autoridades locales del Norte y del Sur, así como asociaciones corporativas de la comunidad en agricultura, silvicultura y turismo.
- Zonas amortiguadoras (zonas de apoyo económico) alrededor de parques nacionales, con gestión conjunta gubernamental y comunitaria. Existen muchos ejemplos bien documentados, por ejemplo en India, Nepal y Zimbabwe (IIMAD 1994) y varias Reservas de la Biosfera y del Hombre por todo el mundo;
- Proyectos de desarrollo rural basados en organización social y/o protección medioambiental, frecuentemente en zonas próximas a ríos, y de nuevo facilitados o gestionados por ONG.

Aunque la mayoría no comenzaron como “estrategias locales”, muchos de estos proyectos locales con éxito han tenido que desarrollar enfoques estratégicos para florecer, vinculándose de manera notable con las políticas nacionales e iniciativas institucionales.

A pesar de algunos éxitos individuales, el problema de “aumentar” tales iniciativas de participación local, y los canales o mecanismos abiertos a ellas, sigue estando plagado de política e inercia institucional. A menudo, los proyectos locales “con éxito” han sido identificados por los participantes de la política (o los académicos que les informan) a través de poco más que una evidencia anecdótica, y estos luego son replicados en otras áreas, frecuentemente sin éxito. Esto es debido a que la política precisa, las condiciones institucionales físicas que rodean a las actividades locales “con éxito” necesitan ser identificadas y aseguradas antes de que sea posible la replicación. En general, la génesis e implementación de las estrategias nacionales y los esfuerzos participativos locales han tendido a estar muy separados, y parece haber habido pocos esfuerzos para unirlos para conseguir una ventaja mutua.

En otros ejemplos, las estructuras del gobierno no pueden hacerse cargo de la participación. Puede que sea entonces necesario que los departamentos gubernamentales solucionen sus propias diferencias, utilizando enfoques interdisciplinarios, antes de embarcarse en una participación a gran escala. En el RU, este enfoque parece haber dominado la primera estrategia para desarrollo sostenible efectuada en el RU (HMSO 1993) – diferentes facciones del gobierno sintieron la necesidad de reunirse para solucionar las cosas primero, y sólo pudo aprobarse una consulta limitada fuera del gobierno. En Australia, los muy distintos enfoques de las estrategias federal, estatal y municipal necesitaron de un Acuerdo Legal Intergubernamental sobre el Medio Ambiente, para asegurar la consistencia entre ellos; esto tuvo el efecto de situar a la estrategia federal en un plano ascendente.

*.... Se necesitan vínculos, de suerte que la política y la realidad local estén mutuamente informadas*

Un número de distintos enfoques ha conseguido vincular la participación a niveles locales con la participación a un nivel nacional. Por ejemplo: Gestion de Terroir, en el Sahel, ha hecho frente siempre a las limitaciones legales y administrativas para la gestión local de recursos y edifica poco a poco un cuadro más grande, a nivel nacional. El éxito del Programa de Apoyo Rural del Aga Khan (AKRSP) en el Norte de Pakistán llevó a un Programa importante de Apoyo Rural Nacional conducido por el gobierno. El personal de AKRSP jugó un papel clave en la Estrategia de Conservación Nacional de Pakistán.

Esencialmente, se necesita un buen “ciclo” de información entre los niveles locales y nacionales, conducidos por una exploración participativa de las necesidades y opciones de desarrollo sostenible. Será fundamental para hacer esto en el futuro:

- (a) El construir sobre estructuras participativas, metodologías y proyectos existentes, incluyendo enfoques informales con éxito;
- (b) El movilizar a muchos de estos a un nivel local para influenciar la política nacional;
- (c) La capacitación para la participación y las asociaciones; y
- (d) El asegurar los movimientos financieros para apoyar estos pasos.

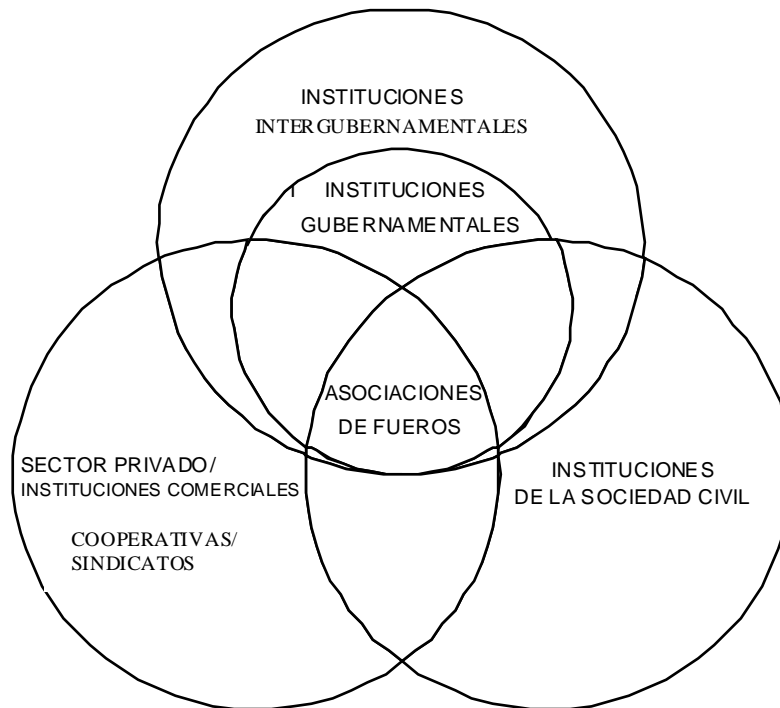
### 6.3 Por qué se necesita la participación en estrategias para lograr un desarrollo sostenible

En años recientes, los cometidos y relaciones de los tres sectores “tríada de desarrollo sostenible” (gobierno, sociedad civil y empresas) han empezado a cambiar significativamente (Figura 6.3).

*La “tríada del desarrollo sostenible”:  
gobierno, mundo empresarial y sociedad civil...*

**Figura 6.3: La “tríada” del desarrollo sostenible**

Fuente: Bass *et al* (1998)



Por ejemplo (Tennyson y Wilde 2000),

- Movimientos populares conducidos por la sociedad más o menos pacíficamente derrocando gobiernos no democráticos en Sudáfrica, la antigua Unión Soviética y Europa central, con muchos de los activistas de la sociedad civil formando miembros del nuevo gobierno; y con pérdida subsiguiente de fe en los sistemas de planificación de gobierno centralizados.
- El llamado “milagro económico” del sureste asiático, apareciendo y desapareciendo en sólo una década, recordando a los gobiernos y a las organizaciones internacionales que únicamente la inversión de negocios no trae el desarrollo necesario que ellos (quizás ingenuamente) esperaron que trajese.
- Muchas empresas internacionales, anteriormente enfocadas por completo en maximizar el valor para los accionistas, y ahora reconsiderando sus responsabilidades con respecto a las sociedades en las que operan, al aumentar las diferencias entre ricos y pobres y amenazar la estabilidad social y el crecimiento económico.

*... funciona al reunir en sociedad sus atributos diferentes*

Estos y otros acontecimientos han abierto nuevas posibilidades para una mayor interdependencia entre sectores y han llevado a la innovación y a la colaboración creativa. Por eso, los acontecimientos mundiales han, en un sentido, incitado a los sectores a trabajar juntos más estrechamente. Ahora que ya han empezado a hacer esto, se está haciendo evidente que cada sector aporta a la colaboración diferentes pero, en potencia, complementarias pericias, experiencias y atributos:<sup>2</sup>

- El sector público (gobierno) está guiado por los “derechos” – proporciona información, estabilidad y legitimidad.
- El sector privado está guiado por los “beneficios” – es inventivo, perseverante y rápido;
- La sociedad civil está guiada por los “valores” – es receptiva, imaginativa, y todo lo abarca.

También debe reconocerse que los individuos son a menudo los catalizadores claves o defensores para iniciar la acción dentro de cada uno de estos sectores. Los individuos están guiados por muchas agendas (personal, comunitaria, del país) pero, una vez motivados, sus energías pueden contribuir de manera efectiva al desarrollo.

Aún existe una necesidad de definir mejor los respectivos “roles” o cometidos de estos tres sectores en los procesos nacionales y en las negociaciones internacionales que incumban al desarrollo sostenible. Necesitan desarrollarse mecanismos para su participación efectiva. Por ejemplo, la sociedad civil necesita a menudo capacitarse para poder prepararse convenientemente para las reuniones (los gobiernos y el sector privado pueden hacer esto como parte de su trabajo), y ser apoyada financieramente.

La colaboración, promovida a través de la participación de los tres sectores en los procesos de estrategia, puede acercar y construir partiendo de la base de la fuerza motriz de cada sector (derechos, beneficios y valores), y conseguir mucho más que cualquiera de los sectores por separado. Cada vez más, las iniciativas de desarrollo sostenible con éxito están resultando de la asociación entre organizaciones de dos sectores (o de los tres), en las que las organizaciones se comprometen a trabajar juntas. Las asociaciones implican el compartir riesgos además de beneficios, y analizar (y modificar cuando fuese necesario) la relación regularmente. El compartir de modo genuino o tratar de lograr beneficios mutuos (en contraposición a beneficios unidireccionales) se describe a menudo como lograr un escenario de “victoria:victoria”[situación en que todos ganan y no hay perdedores], quizás más adecuadamente “victoria:victoria:victoria” en el que se involucren los tres sectores. Las Estrategias Nacionales de Desarrollo Sostenible (ENDS) implicarán claramente una exploración de las distintas formas de asociación.

No obstante, tal colaboración no implica necesariamente derechos iguales en determinar los resultados. Todos los interesados claves necesitan tener un cometido en el desarrollo de la estrategia y su implementación. Algunos estarán involucrados directamente (ej. gobierno), mientras que otros estarán representados a través de grupos de interés (ej. asociaciones de usuarios de recursos). Las sociedades anónimas por naturaleza (o sea establecidas para generar provecho, y operando bajo responsabilidad limitada) tendrán menos derechos y, en cualquier caso, sus accionistas serán capaces de representar sus puntos de vista y posiciones a través de instituciones de la sociedad civil.

---

<sup>2</sup> Ver también Tabla 6.10

La planificación centralizada permite ciertas economías de escala, por ejemplo los conocimientos técnicos profesionales pueden emplearse “eficientemente” y las bases de datos mantenerse. Pero excluye o margina a muchos grupos. Medio siglo de planificación de desarrollo profesional ha demostrado que los planes diseñados por extraños, con poca o ninguna referencia a las prioridades de las personas que tienen que implementarlos, no son implementados. O, si son implementados, resultan ser muy diferentes de lo que proyectaron sus arquitectos. La necesidad de una participación mayor de los grupos interesados en la planificación estratégica se está haciendo algo cada vez más reconocido, al menos es algo ahora bien adoptado en los trabajos publicados y en la documentación de agencias de desarrollo. Pero la experiencia con estructuras de planificación estratégicas existentes a nivel de país muestra que la práctica aún se queda detrás. La formulación de la mayoría de las estrategias nacionales sigue siendo predominantemente descendente o de jerarquía de arriba hacia abajo (Recuadro 6.6) o padece de problemas con la participación. Esencialmente, las estructuras de planificación siguen siendo las mismas pero hay intentos de injertar métodos participativos.

*Los sistemas de planificación descendentes pueden ser eficientes, pero...*

#### **Recuadro 6.6: Por qué las estrategias existentes siguen siendo principalmente descendentes**

El término ‘top-down’ (de arriba hacia abajo) implica que la estrategia ha sido concebida por una autoridad (normalmente el gobierno), y desarrollada por personal profesional, sin ninguna o limitada involucración de aquellos que tienen un interés legítimo o se verán afectados por los resultados (grupos interesados). También implica metas y enfoques establecidos por esa autoridad, y que no son necesariamente los de los grupos interesados. La implementación o ejecución es también típicamente la responsabilidad de tales autoridades. Tales planteamientos descendentes (de arriba a abajo) de las estrategias no se dan sólo a niveles de gobiernos nacionales sino que se encuentran también a unos niveles descentralizados. Los enfoques “bottom-up” (de abajo hacia arriba o ascendentes) se caracterizan por un planteamiento opuesto e implican la participación activa de los grupos interesados, que son a menudo los que inician el proceso. Las estrategias “top-down” (descendentes) siguen persistiendo hoy en día por muchas razones:

- Muchas de las estrategias de desarrollo sostenible anteriores emanaron de ideas de *agencias de cooperación de desarrollo*, quienes se están considerando, cada vez más, responsables por las dimensiones de sostenibilidad de sus intervenciones, pero quienes encuentran más fácil emplear sus propias estructuras en vez de fomentar y trabajar a través de las estructuras locales.
- Otras han sido resultado de acuerdos internacionales (ej. convenciones) y tienden a asumir la preeminencia de intereses mundiales de las partes interesadas;
- Hay frecuentemente *poca capacidad* en los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil para articular intereses, construir pactos, buscar compromisos, aceptar perspectivas diferentes, formular e implementar objetivos y estrategias a largo plazo, y gestionar procesos participativos y pluralistas (aunque hay que admitir, el sector privado y la sociedad civil no están organizados para emprender todas estas tareas, que son principalmente cometido del gobierno)
- *Arrogancia profesional*: los funcionarios civiles y otros que ostentan posiciones de autoridad (frecuentemente aquellos en grados medios) se han comportado siempre como si fuesen los que más saben y han visto los movimientos hacia enfoques “bottom-up” o ascendentes, como una amenaza a su “estatus” y poder.
- *Los mecanismos y metodologías*, para organizar una participación apropiada en los distintos niveles y en los distintos estadios del ciclo de planificación, existen con

frecuencia pero no se utilizan respaldados por leyes y políticas, o son poco familiares y claros para aquellos implicados, o los costes de transacciones y requisitos de tiempo son excesivos.

- *Es difícil lograr una participación efectiva en un ejercicio único* (ej. la gente pobre es forzada a enfatizar sus prioridades inmediatas, y también le faltan recursos, capacidad y poder para involucrarse en la toma de decisiones a un plazo más largo);
- *Es también difícil asegurar un compromiso e involucración continuado* de aquellos fuera del gobierno, cuando su involucración anterior en procesos participativos ha demostrado ser principalmente superficial y sus opiniones no han sido tenidas en cuenta.

Es importante, no obstante, darse cuenta que los planteamientos descendentes o “top-down” no son siempre sinónimos de fracaso, ni los ascendentes o “bottom-up” sinónimo de éxito.

Fuente: OCDE CAD (2001b).

*... su combinación con sistemas ascendentes contribuye a mejorar su equidad, eficacia y credibilidad*

Existen varias razones basadas en la equidad para que haya componentes ascendentes (de abajo hacia arriba) en el proceso de estrategia: derechos de reconocimiento del grupo interesado o accionista, y repartición equitativa de los beneficios, costes y riesgos. Además, la efectividad y eficiencia pueden mejorarse incorporando el conocimiento local a bordo, ajustando las actividades a las condiciones locales, y estructurando los incentivos locales para la sostenibilidad o mantenimiento del equilibrio ecológico. La credibilidad puede mejorarse al incorporar los valores, ideas y perspectivas de los muchos grupos de la sociedad: como el gobierno, los grupos no gubernamentales, el sector privado y el público general.

La planificación participativa se promueve ahora como una alternativa a la planificación descendente, pero aún afronta problemas de líneas no definidas de autoridad, una base de información pobre y una cultura institucional tanto a nivel político como dentro de las organizaciones que no es conducente a los procesos participativos. En general, aún han de evolucionar los métodos participativos aplicables de recogida de información (ej. estudios de recursos naturales) y planificación. Ambos necesitan legitimidad local y reconocimiento de las autoridades centrales. En muchos países en desarrollo, la demanda pública de participación ha sido a menudo ignorada. Algunas veces, tales demandas han sido rebatidas por represión estatal. En algunos casos, como último recurso, la falta de oportunidades para promover los intereses ha empujado a las comunidades a utilizar la violencia. Como observa Zazueta (1994): “los costes de violencia, en términos de vidas humanas, pérdidas económicas y daño medioambiental, deberán siempre tenerse en cuenta cuando se evalúen los beneficios de la participación”.

Zazueta ilustra el negativo y costoso impacto de las estrategias de desarrollo no participativas y exclusivistas con un relato de la sangrienta rebelión de los campesinos indios (de descendencia maya) en el estado de Chiapas de Méjico en enero de 1994. Los campesinos se rebelaron contra el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que se celebraba oficialmente en ese tiempo y el proceso de modernización que les había claramente pasado de largo, además de la negligencia y explotación que habían padecido durante más de 400 años. El gobierno en un principio bombardeó la zona pero, al notar el rápido y extendido apoyo social hacia los campesinos, rápidamente reconoció sus padecimientos y cambió hacia una solución negociada.



Los diferentes objetivos de la sociedad: social, económico y medioambiental, necesitan estar integrados siempre que sea posible, y equilibrarse cuando sean incompatibles (ver Capítulo 2, sección 2.4). Los cometidos institucionales e individuales y las responsabilidades tienen que cambiar - en el gobierno, sector privado y la sociedad civil - de forma que las nuevas pautas de comportamiento fomenten el desarrollo sostenible. La política dominada por el estado y la legislación para un control central necesitan dar paso a mezclas más sutiles, con una legislación que pueda capacitar, y comprobaciones y equilibrios de la sociedad civil y el sector privado. La gama de instrumentos de política desarrollados mediante principios de desarrollo sostenibles en la década de los 90 – códigos voluntarios, estándares y certificación- así como las nuevas formas de democracia participativa utilizando los medios electrónicos, se salen fuera del modelo estatal o dominado por el estado. La estrategia en cuestión necesita ser capaz de acomodarlos. Por tanto, está claro que las estrategias no deben ser meramente un proceso de planificación tecnocrático, sino que las dimensiones políticas de las estrategias también son claves (Recuadro 6.7).

*La vinculación de “descendente” con “ascendente” tiene muchas consecuencias políticas*

### **Recuadro 6.7: Las dimensiones políticas de la participación**

Cualquier aumento significativo en el grado de participación en las estrategias es probable que tenga que hacer frente a algunos dilemas políticos claves, como (Bass *et al.* 1995):

- Las dimensiones políticas de las grandes limitaciones estructurales y desigualdades que afronta el desarrollo sostenible (estructuras de poder local, nacional e internacional);
- El que la participación sea un complemento, o un sustituto de, los procesos políticos de la democracia.
- Formas de definir valores y efectuar elecciones sociales, que son tareas de estrategias, pero también se consideran de manera abrumadora que pertenecen al dominio político; y
- Las consecuencias lógicas de la cesión de poder y la participación.

Estos dilemas se perciben de forma distinta – con arreglo a cuáles grupos presionan para la participación; cuáles grupos están amenazados por los cambios profesionales e institucionales requeridos para un enfoque participativo; quiénes perciben que ellos serán los ganadores y quienes los perdedores de una estrategia de desarrollo sostenible; y con arreglo a la politización existente de los temas tratados por la estrategia.

El impulso o fuerza motriz para un mayor grado de participación en estrategias nacionales de desarrollo sostenible ha provenido de:

- *Agencias de cooperación de desarrollo*, las cuales han terminado frustradas con la falta de implementación de planes pasados; las cuales están convencidas – al menos para el desarrollo rural – de los beneficios prácticos de la participación en general; y las cuales tienen como objetivo promover objetivos de política exterior de incrementar la democratización;
- *Equipos de estrategia* (principalmente profesionales y administradores del gobierno y sus asesores), los cuales han tomado conciencia de que los análisis técnicos de los asuntos de desarrollo sostenible no pueden, por ellos mismos, proporcionar un cuadro adecuado de las necesidades; y los cuales han terminado igualmente frustrados con la falta de implementación de sus planes “top-down” (que vienen de arriba);
- *Gobiernos*, particularmente de países con independencia recién estrenada, los cuales luchan por reemplazar las políticas y los procedimientos establecidos por las autoridades (coloniales) por aquellos importantes para la población; y aquellos de países ex-comunistas, que intentan sustituir la planificación centralizada por planteamientos que

motiven y encajen bien en el pueblo.

- *Grupos no gubernamentales y de ciudadanos*, los cuales están demandando un papel más importante en cuanto a la toma de decisiones (en general, así como con las estrategias).
- Y en cierto grado, *el sector privado*, el cual está identificando una serie de oportunidades para la acción conjunta en proyectos de desarrollo sostenible.

Además, existen más movimientos generales de política exterior y de la sociedad hacia la democracia y mayores derechos humanos, los cuales parecen requerir la participación. Dada la confusión entre los distintos significados de participación (ver sección 6.1), no es de sorprender que haya gran confusión entre participación como movimiento político populista y los aspectos más funcionales de la participación que aparecen aplicados a una estrategia, sin tener en cuenta los aspectos políticos. Como observan Dalal-Clayton *et al.* (1994), el objetivo a largo plazo de una ENDS, que sea muy ambiciosa, es crear un consenso nacional *alternativo* a través del proceso de ENDS. La participación en tal estrategia equivaldría claramente a un proceso político. Debe quedar claro que los argumentos para una mayor cesión de poder al nivel local y los argumentos para la participación, poseen raíces comunes, y a menudo los mismos protagonistas, aunque no son idénticos.

Se sostiene a veces que un progreso significativo hacia el desarrollo sostenible sólo puede lograrse en una sociedad democrática, donde las partes interesadas tienen oportunidades razonables de involucrarse en los procesos de planificación y toma de decisiones (Banuri y Holmberg 1992). Sin embargo, esta opinión no trata el asunto en su totalidad. La respuesta a la pregunta “¿Es la democracia necesaria para una estrategia exitosa?, ciertamente depende de cómo se defina la democracia. Si equivale a construir sobre los mejores y más representativos sistemas de participación, entonces la democracia se necesita realmente. Sin embargo, la respuesta sería “no” si la democracia significara la supremacía de los derechos del individuo para producir y consumir, sin tener en cuenta los efectos en los demás. También podría ser “no” si el ciclo electoral significara que los políticos impulsan objetivos a corto plazo para ganar votos de individuos con grandes aspiraciones a consumir más recursos, en contraposición a hacer algo sostenible a largo plazo. “Los incentivos políticos actuales son tales, que los políticos tienen que estar más preocupados por generar políticas que aseguren el objetivo a corto plazo de la reelección, que hacer frente a la preocupante transición para lograr un desarrollo más sostenible. Irónicamente, es probablemente la democracia en sí, la mayor barrera política para un futuro verdaderamente sostenible” (Pearce 1994). Está claro que las políticas democráticas necesitan complementarse con estructuras participativas a mayor escala, tales como autoridades locales, grupos de interés, asociaciones tradicionales, etc.

Muchos argumentarían que se necesita un cambio más radical para el desarrollo sostenible, debido a la predominante desigualdad en la distribución de los recursos, y en los costes y beneficios de su utilización, y debido a arraigadas pautas de comportamiento (al menos en el rico Norte), que amenazan los equilibrios sociales y medioambientales. Esta necesidad de cambio radical no tiene necesariamente nada que ver con la democracia. En verdad, la democracia ha tendido a conducir a incrementos lentos, y no es particularmente buena en introducir cambios radicales. Además, el *mercado* aún no ha ofrecido un potente mecanismo para un desarrollo sostenible. Se requieren métodos alternativos de participación, basados en un nuevo profesionalismo, planteamientos voluntarios, metodologías participativas e instituciones de apoyo, al menos como fuerte complemento a los procesos políticos. Estos podrán instituirse con independencia de las posiciones políticas.

Las políticas de partido, como sistema de valores relativamente estrecho, no deben por tanto proporcionar el foro principal para la formulación de estrategias. Las políticas de partido tienden a polarizar los asuntos; el desarrollo sostenible, por el contrario, puede negociarse más fácilmente desde un “terreno medio” comprometido de los grupos de interés.

Fuente: Bass *et al.* 1995

Se ha entendido hace tiempo que se necesita un *enfoque multidisciplinario* para hacerse cargo del análisis de las dimensiones sociales, económicas y medioambientales, y sus interacciones; y se requiere *coordinación* entre las distintas autoridades e intereses. Y, más aún, se acepta ampliamente que se necesitan grandes *esfuerzos educacionales* para demostrar a los distintos participantes las complejidades de los asuntos medioambientales y de desarrollo, y para fomentar respuestas sostenibles.

La realización de estas necesidades durante la década de los 80 llevó a una proliferación de enfoques de planificación estratégica nacional para tratar del medio ambiente y del desarrollo. Las Estrategias de Conservación Nacional (ECN) y los Planes Nacionales de Acción Ambiental (PNAA), por ejemplo, se construyeron alrededor de un enfoque de participación multidisciplinario y coordinado (ver Capítulo 3, sección 3.3).

No obstante, estas estrategias contenían pocas provisiones para la *participación*, más allá de la consulta entre unos cuantos grupos selectos. Las estrategias estaban llevadas principalmente por un grupo pequeño (normalmente el gobierno, y a menudo con una contribución del patrocinador significativa en los países en vías de desarrollo). Los éxitos conseguidos resultaron de diversa índole. A pesar de ello, las personas involucradas en preparar e implementar tales estrategias y planes, describen los beneficios más prácticos en términos de, por ejemplo: comprensión aumentada de los asuntos de desarrollo sostenible, comunicaciones mejoradas y consenso sobre los asuntos principales y qué hacer sobre ellos, redes de individuos e instituciones comprometidos, acuerdos sobre nuevos cometidos y responsabilidades, y un mayor compromiso.

Como demuestra la experiencia de las estrategias anteriores (6.2.3 y Capítulo 3), los más exitosos parecen haber sido también los más participativos. Y a la inversa, aquellas estrategias que no parecen ir a ninguna parte, aunque la documentación parezca ser buena, se han caracterizado frecuentemente por una falta de participación y consecuentemente de resistencia o capacidad de recuperación, “propiedad” y compromiso (Carew-Reid 1997, Wood 1997).

Un enfoque participativo, no obstante, raramente se asocia a decisiones rápidas. La participación y el asegurar un enfoque cíclico (o sea revisión y ajuste periódicos para tener en cuenta el aprendizaje propio de la implementación y la información facilitada del monitoreo – más bien un esfuerzo único) son dos requerimientos claves y ligados para las estrategias efectivas de desarrollo sostenible (Recuadros 3.1 y 3.2). En efecto, una estrategia con éxito es aquella en la cual la capacidad se construye para pensar y trabajar estratégicamente, como producto de todos los grupos adecuados en interacción. Las estrategias y políticas con éxito han tendido a evolucionar con el tiempo. Raramente han estado integradas deliberadamente en un esfuerzo de planificación único y enorme (aunque a veces, quizás, debieran). En verdad, la planificación estratégica deliberada ha sido siempre difícil. Más bien, las transformaciones en las pautas de desarrollo tienden a haberse hecho a través de respuestas incrementales a las tendencias económicas y sociales generales, a través de la concienciación política y la opinión pública (Grayson 1993). De ahí, el enfoque OCDE-CAD hacia las ENDS – no un plan maestro, sino un *conjunto de mecanismos continuados que mantienen al desarrollo sostenible en la agenda nacional y que son capaces de afrontar el cambio*.

*Las estrategias exitosas se han caracterizado por tener participación,*

...

*... especialmente si la participación no ocurre una sola vez sino que se continúa y refina en el decurso del tiempo*

Como observan Bass *et al.* (1995),

*“sería ideal pero no práctico el sugerir que las políticas han de estar integradas desde el principio, ya que no pueden preverse todas las posibles áreas de conflicto, ni sería políticamente apto levantar posibles fuentes de conflicto. Es en la implementación cuando las tensiones se hacen obvias”.*

***Las decisiones que se afincan en la ciencia no pueden manejar los juicios de valor necesarios para el desarrollo sostenible***

La experiencia en cuanto a estrategias ha dejado claro que los enfoques interdisciplinarios y basados en la ciencia son de utilidad para identificar problemas y opciones sociales, medioambientales y económicos, pero no son suficientes. No pueden tratar todos los asuntos ni proporcionar acceso a toda la información útil y necesaria. Mucha de ésta la poseen los individuos y la comunidad. Además, las decisiones que se necesitan son juicios de valor. Y éstos han de hacerse con la participación de ambos, “ganadores” y “perdedores”, de manera que se alcance algún tipo de acuerdo y compromiso en el resultado. Un enfoque centrado en las personas se necesita como complemento a un enfoque basado en la ciencia. Reconociendo esto, muchas estrategias iniciales de conservación y medio ambiente se construyeron sobre algunos elementos de participación, aunque a menudo de una manera *ad hoc*<sup>3</sup>. Aún sin los recursos adecuados ni las cualificaciones profesionales, tales esfuerzos tienden a compensar (Bass *et al.* 1994; Carew-Reid 1997, Lopez Ornat 1997, Wood 1997), e invariablemente las estrategias han ido recomendando una mayor participación en su implementación e iteración posterior.

Hay por tanto, un claro cometido para ambos, para las aportaciones técnicas de los expertos y para una implicación más amplia de mucha gente en los ejercicios participativos – pero al mismo tiempo sin sobrecargar a esta gente y provocar “fatiga de participación”. Es muy importante que se alcance un equilibrio entre estos dos enfoques.

***Tanto en las obligaciones internacionales como en las leyes nacionales, la participación viene apareciendo cada vez más como ya consagrada***

La necesidad de una “participación lo más amplia posible” para trabajar hacia el desarrollo sostenible es observada en un número de capítulos de Agenda 21 (Recuadro 6.8), aunque hay poca claridad sobre cómo asegurarlo. Esto constituye un reto tremendo, sin precedentes. Para apoyar un enfoque participativo rutinario en las decisiones y acciones claves han ido emergiendo leyes nacionales (como en Bolivia – Recuadro 6.14) y convenciones internacionales (como la Convención de Aarhus – Recuadro 7.1).

Es también importante fijar la participación en los procesos estratégicos en un contexto internacional. Cada año, existen numerosas reuniones internacionales y conferencias organizadas por organismos de las NU y otras entidades internacionales, que se preocupan por muchos asuntos en relación con el desarrollo sostenible. En muchos casos, estos eventos implican debate y negociaciones, que afectarán a países individuales e incluso les impondrán obligaciones (mediante convenciones, tratados y similares) En algunos casos, tales reuniones se preocupan por asuntos intersectoriales e interdisciplinarios. En otros casos, se preocupan por asuntos únicos o inquietudes sectoriales, pero han de tener en cuenta los vínculos con, y los impactos en, otros sectores.

La experiencia demuestra que, en muchos casos, aquellos seleccionados para representar a su país están fatalmente equipados para la tarea. A menudo tienen un

---

<sup>3</sup> Pocas estrategias han sido, no obstante, totalmente participativas o totalmente no participativas. La mayoría de las estrategias han tenido que incorporar estructuras y metodologías participativas existentes, mejorarlas o incluso crear otras nuevas, para acercarse a sus objetivos declarados

### **Recuadro 6.8 Agenda 21 sobre la participación**

Agenda 21 se refiere a la necesidad de una participación amplia en varios capítulos. Por ejemplo:

En el **Capítulo 8** (*Integrando el medio ambiente y el desarrollo en la toma de decisiones*), “un ajuste o incluso una reestructuración fundamental de la toma de decisiones, teniendo en cuenta las condiciones específicas del país puede ser necesario si el medio ambiente y el desarrollo se van a poner en el centro de la toma de decisiones políticas y económicas, en efecto consiguiendo una total integración de estos factores”.

En el **Capítulo 23** (*Fortaleciendo el cometido de los grupos principales*), Agenda 21 requiere, en el “contexto específico del medio ambiente y del desarrollo, la necesidad de nuevas formas de participación” y observa “la necesidad de individuos, grupos y organizaciones de participar en decisiones, particularmente aquellas que afecten a las comunidades en las que viven y trabajan”.

En el **Capítulo 26** (*Reconociendo y fortaleciendo el papel de los pueblos indígenas y sus comunidades*), la participación activa se requiere para incorporar sus “valores, pareceres y conocimientos”.

En el **Capítulo 33** (*Recursos y mecanismos financieros*), “se deberán establecer prioridades por medios que incorporen la participación pública y la implicación comunitaria, proporcionando así igualdad de oportunidades para hombres y mujeres... A este respecto, los grupos consultivos, mesas redondas y otros mecanismos nacionales podrán jugar un papel facilitador”.

En el **Capítulo 37** (*Mecanismos nacionales y cooperación internacional para la capacitación*), “como un aspecto importante de la planificación general, cada país deberá buscar el consenso interno a todos los niveles de la sociedad sobre las políticas y programas necesarios para la capacitación a corto y largo plazo para implementar su programa de Agenda 21. Este consenso deberá resultar del diálogo participativo de los grupos de interés relevantes y conducir a una identificación de deficiencias en cuanto a pericias, capacidades y aptitudes institucionales, requerimientos científicos y tecnológicos, y necesidades de recursos para aumentar el conocimiento medioambiental y la administración para integrar medio ambiente y desarrollo”.

Es de destacar que Agenda 21 requiera, efectivamente, la participación en todos los elementos del ciclo estratégico.

Fuente: CNUMAD (1992)

conocimiento inadecuado de los temas que se van a discutir, o son de antemano informados deficientemente sobre ellos. Algunas veces (en particular en países pequeños y pobres), los recursos en cuanto a personal son tan limitados que un individuo particular se encuentra que tiene que cubrir una enorme serie de responsabilidades y tareas, y por consiguiente representar a su país en muchas conferencias y congresos internacionales, a pesar de que pueda no poseer el entendimiento suficiente de los asuntos en cuestión, o no darse cuenta de la relevancia doméstica y las consecuencias de los acuerdos acordados. En otros casos, podría ser un delegado debido a que nadie más se encuentre disponible, o simplemente era su turno para viajar. Como resultado, los países (en particular los pobres) no son capaces

*La participación local puede también mejorar la capacidad de un país para tomar parte de manera eficaz en procesos internacionales*

de participar de manera efectiva en los congresos internacionales, o representar y defender los intereses de su país durante el debate.

Un proceso de estrategia efectivo implicará debate sobre las dimensiones internacionales del desarrollo (ej. los impactos en el país de la globalización y sus posibles respuestas, las preocupaciones regionales, la armonización de los compromisos adoptados bajo tratados y convenciones, etc.). Esto capacitará mejor a los países para prepararse a participar en foros internacionales. Ayudará a aquellos que tengan que asistir a estar más familiarizados y mejor preparados en una amplia gama de asuntos vinculados al desarrollo sostenible de su país y a las dimensiones internacionales de los asuntos en cuestión. La participación en los procesos de estrategia también señalará a aquellos individuos que son más capaces y apropiados para asistir a eventos internacionales particulares.

## **6.4 Asegurando una participación efectiva – asuntos y requisitos para la planificación**

### **6.4.1 Examinando los requisitos básicos**

Los requisitos dependerán del ámbito y metas de la estrategia y de los participantes potenciales, así como de circunstancias políticas y sociales. En general las necesidades son:

- **Principios acordados para la participación.** Estos necesitan tratarse en discusiones tempranas, y estar basados en el diagnóstico de estrategias previas existentes (ver Tablas 5.12 y 5.13). Es probable que incluyan: promoción de diversidad, igualdad, representación, transparencia, aprendizaje, tiempo de consulta, inclusiones (ver también Recuadros 6.10, 6.16, y Recuadro 3.1 sobre principios). La legislación nacional y las convenciones internacionales podrán ofrecer más principios;
- **Un buen entendimiento** de todas las partes o grupos interesados en la estrategia – aquellos con un interés legítimo en la estrategia – con un enfoque concreto y considerado para poder incluir a los más vulnerables y privados del derecho a voto entre ellos;
- **Catalizadores para la participación**, ej. las ONG y autoridades locales, para iniciar la participación y vincular las decisiones que necesiten tomarse centralmente con aquellas apropiadas a unos niveles más locales;
- **Actividades y eventos específicos** – alrededor de los cuales centrar la participación;
- **Un enfoque escalonado** – ej. empezar modestamente, partiendo de la base de sistemas de participación existentes; luego profundizar y enfocar la participación en cada iteración de los procesos;
  - **Métodos participativos apropiados** para evaluar las necesidades y posibilidades, el diálogo, clasificar soluciones, formar asociaciones, resolver conflictos y alcanzar soluciones;
  - **Recursos, pericias y tiempo adecuado** – La participación efectiva tiende a empezar despacio y requiere una inversión temprana; con el tiempo se vuelve más rentable;
  - **Entornos de aprendizaje** ej. políticas, leyes e instituciones que fomenten, respalden, gestionen y premien la participación en los procesos de planificación y desarrollo, incluyendo aquellos grupos especialmente formulados donde no existen las instituciones adecuadas, y los cuales capacitan a los participantes y

profesionales a probar distintos enfoques. Su presencia respaldará enormemente los requisitos antes mencionados.

- **Resultados y beneficios demostrables, especialmente en fases tempranas** – los partes o grupos interesados necesitarán estar convencidos de que sus inversiones de tiempo y otros recursos tendrán un impacto.

#### **6.4.2 Consideración de los costes y beneficios de la participación**

En principio, todos los que tienen algún interés en la estrategia, o en los resultados que se desprenden de ella, deberían ser parte de los procesos relacionados con su desarrollo e implementación. Esto produciría algunos de los beneficios de la participación apuntados en el Recuadro 6.9. Pero esto significa en potencia toda la población de un país.

*Los interesados tienen que examinar la participación discutiendo sus costes y beneficios...*

No obstante, una participación muy extensa no es claramente ni posible ni necesariamente deseable, pues sería extremadamente costosa. Una participación excesiva o poco juiciosa no ayudaría a nadie, y podría engendrar reacciones en contra de la misma participación. El Recuadro 6.10 expone los costes financieros y de otro tipo de la participación. Además, en cualquier país o situación, existirán una serie de limitaciones a la participación, como se ilustra en el caso de la Gestión Forestal Conjunta de la India (Recuadro 6.11).

Al diseñar una estrategia, se necesitarán sopesar los beneficios de unos grados de participación altos o bajos contra los costes y puntos débiles asociados. Igualmente, los medios para superar las flaquezas deberán ser identificados, como se resumen en la Cuadro 6.4.

#### **6.4.3 Claridad de expectativas**

La implicación en un proceso de amplio espectro, como una ENDS, es casi seguro que levanta expectativas, pues trata de muchos asuntos e implica mucho esfuerzo: involucrando a la gente en objetivos fijados, acordando objetivos sociales, y utilizando su tiempo y energía, lo cual les puede dejar con expectativas altas de recompensas como resultado a su labor. La mayoría de estas “expectativas elevadas” deben ser bien recibidas, pues a menudo actúan como motor para la motivación de la gente y para lograr capacidad de organización y colaboración.

*... de modo de tener claro cuáles puedan ser sus expectativas*

No obstante, si son manejadas inadecuadamente, los procesos participativos pueden resultar en unas expectativas demasiado altas entre algunos grupos. Y la diversidad aumentada de participación hace más probable el conflicto. Por ejemplo, puede haber expectativas (que no se cumplan necesariamente) que:

- Cualesquiera que sean los problemas o asuntos que surjan, se conviertan automáticamente en prioridades para la acción o puedan resolverse en un futuro muy próximo;
- Se requerirá a todas las partes o grupos interesados que estén de acuerdo por completo (consenso total) antes de que el proceso pueda seguir hacia delante;
- A través de todos los estadios del proceso iterativo continuarán las recompensas e incentivos tangibles para la participación;
- Las cosas cambiarán rápidamente o llegará, a una localidad particular, un inmediato impulso al desarrollo (ej. proyectos de desarrollo, infraestructura o servicios nuevos o modernizados, inversión, nuevos trabajos);

### **Recuadro 6.9: Los beneficios de la participación en estrategias**

#### **Tareas de información estratégica y análisis:**

- Basando la estrategia en una amplia base de conocimiento y diversidad de opiniones; ofreciendo el mejor juicio informado sobre los asuntos, equilibrios y opciones en el tiempo disponible;
- Comunicaciones mejoradas dentro y entre los grupos de interés;
- Mayor debate, educación mutua, comprensión de los asuntos importantes, tanto dentro de los diferentes grupos como entre ellos;
- Afrontando asuntos que no pueden ser identificados, correctamente definidos o tratados de otra manera (ej. valores cambiantes, condiciones locales, derechos y reclamaciones y estilos de vida, y particularmente asuntos como la pobreza que de otra manera se sumergirían) y
- Aplicación de los potenciales de las dinámicas de grupos.

#### **Formulación y planificación de la política estratégica:**

- Aplicación de los potenciales de edificación del consenso y resolución de conflicto para decisiones sociales importantes;
- Factibilidad y realismo de objetivos, metas y estándares que son negociados, de manera que sean aceptables, significativos y practicables a nivel local; esto evita el riesgo de "imponer" enfoques, o soluciones generales;
- La "propiedad" de, y el compromiso hacia, la estrategia puede construirse por grupos que trabajen de hecho en ella (esencial si la estrategia va a resultar en movilización social);
- La credibilidad política de la estrategia es mayor que cuando es sólo un producto de los técnicos y burócratas;
- Responsabilidad de la que hay que dar cuenta y transparencia – la gente puede ver lo que hace el "gobierno";
- Mayor equidad. Cada política o decisión de mercado tiene un efecto de redistribución (implicando a quién gana y a quién pierde, en el tiempo, espacio o grupo social); la participación puede vincular de nuevo la toma de decisiones con grupos que habían quedado marginados por decisiones previas; y con ello ayudar a lograr una definición equitativa de los equilibrios.

#### **Implementación y monitorización de la estrategia:**

- Capacidad aumentada y más relevante (aprendiendo mediante exposición y debate; aprendiendo haciendo);
- Redes más amplias para las distintas tareas, ej. monitoreo;
- A través de la utilización de redes, otros implicándose en los procesos;
- Movilización y gestión eficiente de los recursos y habilidades;
- Mayor probabilidad de cambio hacia comportamientos más adecuados por los distintos grupos;
- Mayor probabilidad de automovilización para un desarrollo sostenible.

Fuente: Bass *et al.* (1995)



### **Recuadro 6.10: Los costes de la participación**

El valor de la participación en la planificación estratégica y toma de decisión se acepta ahora generalmente. Sin embargo, se asume a veces que es necesario y es una buena cosa la máxima participación de toda la gente durante todo el tiempo. Y no lo es. Una completa participación puede de hecho conducir a una completa inercia, debido a los costes implicados y a las dificultades prácticas como el transporte, alcanzar un quórum, tiempo y energía. Los costes de la participación dependen de varios factores (abajo). Sin embargo, aunque inicialmente alto, los costes pueden reducirse con cada iteración de la estrategia ya que el ámbito, propósito y metodologías para la participación de cada grupo se vuelven más claras y mejor enfocadas.

**Coste de la comunicación y el proporcionar acceso a la información:** Si las personas van a estar activamente implicadas en la planificación estratégica, necesitarán tener un completo entendimiento de los procesos que se van a ir desplegando y las decisiones que se van a ir adoptando. Esto requiere un trasiego de información efectivo y oportuno, el compartir informes y un reconocimiento de la contribución de los diferentes grupos e individuos. Las muchas instituciones e individuos que participen en el debate necesitarán tener acceso a una información clave, y entenderla, puesto que es fundamental para los asuntos que se están discutiendo. Esto requiere una comunicación a los grupos en cuestión a través del medio apropiado (telecomunicaciones, medios de comunicación de masas o tradicionales, varios foros), lo cual tiene implicaciones de costes (Capítulo 7).

**El coste de elevar las expectativas:** La participación puede generar un entusiasmo considerable y hacer que se eleven las expectativas. Si no hay seguimiento después de las primeras discusiones, podrá venir la desilusión y el poner en peligro la voluntad de la gente para continuar participando. Esto podrá minimizarse mediante discusiones iniciales cautas que se centren en la identificación de los problemas, y proporcionen a todas las partes interesadas ideas claras de lo que es posible y lo que no, dados los recursos que se hallan disponibles (ver sección 6.3.3).

**Los costes de los conocimientos técnicos de los especialistas.** Las distintas pericias en cuanto a investigación participativa, comunicaciones, educación y actividades de los medios de comunicación son todas esenciales para establecer los vínculos adecuados y asegurar la calidad de la participación y las comunicaciones. Las discusiones francas y abiertas sobre asuntos claves (ej. asignación y utilización de los recursos) puede conducir a conflictos que necesiten afrontarse por especialistas.

**Costes de transacción** de desarrollar y mantener mecanismos institucionales para la participación local, incluyendo los costes no comerciales implicados en la resolución de conflictos, el tiempo gastado en reuniones y el tiempo gastado en gestionar los recursos. Hay también costes para comida y alojamiento, y el potencial de disputas sociales y políticas que emerjan o sean generados por la intervención de personas de afuera.

**Los costes para las partes interesadas de estar activamente involucrados:** Los costes de la participación dependen de los tipos y números de participantes, sus localizaciones y los costes de oportunidad de su participación. Muchos interesados podrán involucrarse a través de sus trabajos existentes y cometidos. Otros necesitarán tomarse un tiempo libre en sus respectivas actividades de subsistencia (ej. aquellos en la sociedad civil y particularmente aquellos provenientes de comunidades locales cuya involucración pueda significar, por ejemplo, tiempo perdido para la recogida de cosechas). Algunas mujeres pueden encontrar particularmente difícil el implicarse en procesos participativos, debido a la multiplicidad de tareas que de otra forma realizarían. Por consiguiente, se necesitan encontrar formas de compensar esto, o de proporcionar ayuda, si estas personas van a participar de manera eficiente. En el Recuadro 6.5 se traza a grandes rasgos el ejemplo de Nueva Zelanda.

**Requerimientos de tiempo** – lleva tiempo el establecer confianza, especialmente en ciertos niveles locales, y crear un marco dentro del cual se pueda animar a la gente a colaborar con personas del exterior. A menudo ha requerido de 18 meses a cinco años el establecer y llevar a cabo las actividades de participación más completas asociadas con las estrategias nacionales.

Basado en IIMAD (1998)

**Recuadro 6.11: Limitaciones claves para la participación: La experiencia de La Gestión Forestal Conjunta, India**

*En las fases iniciales, la participación requiere un tiempo considerable y un esfuerzo extra en desarrollar recursos humanos, para los cuales se proporcionan pocos incentivos. Los individuos, las instituciones y los programas pueden sentirse limitados al hacer tales inversiones, ya que son actualmente evaluados sobre todo por criterios de consecución de metas físicas y financieras.*

*La participación requiere importantes intercambios en los cometidos de los profesionales externos, desde un papel de “gestión” a uno de facilitación. Esto requiere cambios en comportamientos y actitudes, y sólo puede hacerse de una manera gradual. El hacer esto acarreará unas restricciones significativas para las cuales, normalmente, se dedican recursos inadecuados.*

*La participación amenaza las carreras convencionales; los profesionales sienten pérdida de su poder si tienen que tratar con comunidades locales como iguales e incluirles en la toma de decisiones. Esto desanima a los profesionales a arriesgarse y a desarrollar relaciones de colaboración con las comunidades.*

*La participación y el desarrollo institucional son difíciles de medir, y requieren indicadores de actuación cuantitativos y cualitativos juntos. Los sistemas existentes de evaluación y supervisión no pueden medir estos bien. Por ello, los indicadores físicos y financieros, que son más fáciles de medir, son los que dominan la evaluación de la actuación y el análisis del impacto.*

*Los programas tienden a retener los poderes financieros de la toma de decisión para ellos mismos. Aunque muchos programas iniciados por agencias externas tienden a utilizar métodos participativos en la planificación, no efectúan sin embargo los cambios correspondientes en los mecanismos de adjudicación de recursos a las instituciones locales. Esto obstaculiza el crecimiento de las instituciones locales y lleva a una pobre sostenibilidad de los programas.*

*La participación es un proceso que se suele alargar, y necesita ser repetitivo en el periodo inicial antes de ser aumentado y replicado. La mayoría de los programas de desarrollo tienden a efectuar un anteproyecto del proceso de participación y edificación institucional en las primeras fases, sin la suficiente experimentación ni iteración. La forma institucional que evoluciona por tanto no es eficiente.*

*La participación está también directamente vinculada a la equidad, lo que amenaza a las elites. Este dilema político se afronta en la sección 6.2.*

Fuente: Bass y Shah (1994)

**Cuadro 6.4: Comparación ilustrativa de estrategias con altas y bajas intensidades de participación** (Fuente: Bass et al. 1995)

Baja participación	Alta participación	Superando las flaquezas de la participación
Participación sólo hasta un nivel 3 de la Tabla 6.2: ej. escuchando, facilitando información y consulta sólo. Pocos grupos involucrados	Participación hasta un nivel 5 de la Tabla 6.2; ej. participación también en fijación de agenda, análisis y consenso. Muchos grupos involucrados	
<p style="text-align: center;"><b>PROS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Costes bajos de participación</li> <li>• Pocas expectativas locales elevadas</li> <li>• Relativamente rápido</li> <li>• Detalle técnico</li> <li>• Rigor técnico</li> <li>• Claro liderazgo del proceso</li> <li>• Gestión estratégica fácil</li> <li>• Proporciona direcciones firmes</li> <li>• Alta involucración de las esferas altas</li> <li>• Pocos conflictos durante la preparación</li> <li>• Comprendida por donantes</li> <li>• Puede tener un rápido impacto político</li> <li>• Efectuada con procedimientos rutinarios</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>CONTRAS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Costes más altos</li> <li>• Puede elevar las expectativas</li> <li>• Más lento (depende de los sistemas utilizados)</li> <li>• Menos detalle técnico</li> <li>• Problemas de confianza</li> <li>• Liderazgo compartido/cambiante</li> <li>• Gestión estratégica compleja</li> <li>• Direcciones más delegadas</li> <li>• Menos control en las esferas altas</li> <li>• Muchos conflictos expuestos</li> <li>• Difícil para los ciclos de los donantes</li> <li>• Impacto político más lento/más seguro</li> <li>• Se necesitan incentivos para participar</li> <li>• Fatiga de participación de los participantes</li> <li>• Se necesitan habilidades de participación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costes compartidos entre participantes</li> <li>• Proceso de participación en fase</li> <li>• Iteración primera rápida; luego más profunda</li> <li>• Trae conocimientos técnicos (ej. en la investigación participativa)</li> <li>• Marco para enjuiciamiento</li> <li>• Institucionalización de esto</li> <li>• Alquiler de personal con experiencia</li> <li>• Más supervisión y coordinación</li> <li>• Fortalece vínculos descendentes</li> <li>• Los trata en fases</li> <li>• Centra los donantes; proyectos de punta de lanza</li> <li>• Eventos importantes, de estrategia en fase</li> <li>• Incentivos tempranos en el plan de participación</li> <li>• Sólo la participación adecuada</li> <li>• Contratación y adiestramiento temprano</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>CONTRAS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comprensión limitada por el público</li> <li>• “Fuente de energía” limitada para las ideas</li> <li>• Limitado compromiso para la implementación</li> <li>• Ha de “venderse” a los implementadores</li> <li>• Influencia indebida de expertos externos</li> <li>• Se necesitan habilidades técnicas altas (intersectoriales)</li> <li>• Mucha información relevante perdida</li> <li>• El análisis y la política puede no reflejar la realidad</li> <li>• Procesos débiles para equilibrios de desarrollo sostenibles</li> <li>• Juicio de sólo unos pocos “expertos”</li> <li>• Sólo el gobierno implementa</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>PROS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gran comprensión por el público</li> <li>• Se libera mucha energía para ideas y aportaciones</li> <li>• Compromiso de implementación fuerte</li> <li>• La estrategia no es una sorpresa para los participantes</li> <li>• Los expertos externos se utilizan apropiadamente</li> <li>• No depende de ciencia avanzada; la participación ofrece análogos</li> <li>• Descubre información importante</li> <li>• Análisis y política comprobados con la realidad</li> <li>• Resultado fuerte de los procesos</li> <li>• Proporciona el mejor juicio informado</li> <li>• Implementación mucho más local y privada</li> </ul>	

- Los oficiales de gobierno y los políticos siempre estarán disponibles y apoyarán, incluso cuando las acciones recomendadas o los resultados no sean políticamente oportunos o aceptables;
- Se dedicará el suficiente esfuerzo a los asuntos menos prioritarios para el grupo, los cuales son, no obstante, importantes para una minoría de interesados;
- El respeto a los pareceres de los participantes del pueblo llano, y los niveles de confianza conseguidos durante los estadios iniciales de la participación seguirán manteniéndose;
- Todas las partes o grupos interesados estarán involucrados en cada estadio y actividad del proceso de estrategia;
- Los mismos grupos de interesados estarán representados en todas las actividades del proceso de estrategia.

Si estas expectativas no se gestionan, se podrá llegar al desencanto y al enfado. Es importante, al principio, que los participantes de la estrategia sepan cómo de lejos pueden llegar sus recomendaciones dentro de las jerarquías de toma de decisiones. Uno de los fallos de la participación ha sido la desilusión resultante de expectativas poco realistas sobre cómo, de prisa y de lejos, los resultados de la participación cambiarían las políticas y los planes.

Una solución es debatir abiertamente los costes y beneficios (arriba). Más aún, asegurar que continúe la buena comunicación y la disponibilidad para que tenga lugar la colaboración entre las partes interesadas. Esto ayuda a exponer claramente las expectativas y las realidades, y permite alcanzar con los interesados claves, y después de mucho debate, objetivos, estándares y metas realistas. Otras formas de hacer frente a expectativas poco realistas incluyen: (Higman *et al.* 1999):

- Al principio, *clarificar lo que sea posible* a corto, medio y largo plazo;
- Contratar o trabajar con *personas que comprendan los asuntos locales*;
- Asegurar que el personal de las estrategias claves tenga una *representación consistente* del ámbito de la estrategia. Los puntos de vista muy distintos entre el personal llevarán a percepciones confusas entre las partes interesadas;
- *Respetar las posiciones diferentes* y mantener abiertos los canales de comunicación;
- Maximizar *el contacto regular cara a cara* con las partes o grupos interesados;
- Asegurar la *continuidad de los enfoques* y la estabilidad del personal en posiciones que impliquen colaboración con las partes o grupos interesados;
- Tratar de *resolver los problemas cuando aún son pequeños*;
- Conceder a los procesos de consulta *mucho tiempo*, y hacer que los interesados se centren en las prioridades;
- Al desarrollar iniciativas que tengan como fin mejorar los beneficios de los interesados, *empezar con experimentos pequeños* primero en un área, asegurando que los interesados sean parte del plan;
- *Permitir adaptación y flexibilidad* en operaciones que involucren a los interesados;

#### 6.4.4 Consideración de escala y vínculos

Un proceso de estrategia es probable que requiera varias ramas o capas de colaboración de interesados. Esto puede implicar, por ejemplo, grupos centrales rodeados por grupos y “cajas de resonancia” más grandes que (inicialmente) afronten partes diferentes de los asuntos claves. También necesitarán efectuar provisiones para capacitar a otros interesados adicionales a ser invitados al proceso si existen claramente huecos. Los lazos de información suministrada entre los distintos niveles (local a nacional, e internacional) y entre las diferentes estrategias (tales como estrategias sectoriales para biodiversidad y silvicultura y la ENDS) pueden ayudar al diálogo y la toma de decisiones. Al identificar opciones y modelos para implementar resultados, la involucración de grupos con probabilidad de estar implicados en la implementación es algo crítico.

#### 6.4.5 Representación, selección e intermediarios

La correcta *selección de los participantes* es quizás el paso más crítico al establecer un proceso de estrategia. La composición de los participantes determinará tanto la legitimidad de la estrategia como su habilidad para desarrollar nuevas ideas, percepciones y consenso para la acción. Son importantes los asuntos de representatividad, muestreo y grados apropiados de participación. Se necesita conseguir un equilibrio entre la implicación del mayor espectro de participantes que sea posible para fraguar un consenso amplio y duradero, y evitar saturar las capacidades de gestión y facilitación de aquellos que están organizando el proceso de estrategia.

Es muy importante establecer *criterios transparentes a través de los cuales identificar grupos de interesados relevantes*, y seleccionar entidades que inviten a representar a tales grupos en el proceso de estrategia. La información sobre estos criterios debería proporcionarse a todos los grupos de interesados, participantes y no participantes, así como al público general. Los criterios claves incluyen:

- El grado en el que los representantes se identifican sobre todo con el grupo en cuestión (más que con otros intereses);
- La legitimidad y responsabilidad de los representantes de los grupos interesados dentro de, y hacia, sus propios y definidos grupos de interés;
- Ajustes equitativos dentro de los grupos de interés de los interesados representados en cuanto a la participación de sus representantes, ej. procesos democráticos para elegir o designar representantes y requerimientos para devolver información;
- La pericia que ciertas entidades e individuos pueden traer al proceso;
- Compromiso hacia los procesos de estrategia;
- Expediente de involucración en procesos de grupos interesados múltiples.

Las comunidades tienen un derecho fundamental a la propia determinación, lo cual necesita respetarse. En los casos en que un posible acuerdo afecte a las vidas futuras de un grupo de interesados, éstos necesitarán tener derecho a decir “No”, incluso si son una minoría. Deberían, no obstante, escuchar todos los argumentos y participar activamente en las discusiones antes de tomar una decisión.

Es muy importante asegurar la inclusión de *representantes* de usuarios de servicio, y representantes de grupos de interés que estén tradicionalmente sub-representados en los esfuerzos de planificación. En su guía de planificación para Agenda 21 Local, el

*Los esfuerzos que se hagan de partida para velar por que haya representación amplia y equilibrada – especialmente una que compense desequilibrios de poder...*

CIILA -Consejo Internacional para Iniciativas Locales Medioambientales- (1996) sugiere preparar una matriz para ayudar en la identificación de socios de grupos de interesados y grupos de trabajo (Figura 6.4) y una lista de comprobación para verificar que la representación esté incluida para lograr una planificación de desarrollo sostenible y efectiva (Recuadro 6.12).

**Recuadro 6.12: Lista de comprobación para selección de socios en Agendas 21 Locales**

**Asegurar representación de:**

1. Grupos subrepresentados;
2. Usuarios de servicios – aquellos que utilizan y están afectados por los servicios;
3. Proveedores de servicios – aquellos que controlan y administran los servicios o los sistemas de servicios;
4. Grupos con particulares conocimientos técnicos en cuanto a los servicios o asuntos pertinentes;
5. Grupos cuyos intereses están afectados por los servicios o sistemas de servicios.

**Al seleccionar socios considerar:**

1. El ámbito del trabajo que van a emprender los socios;
2. La necesidad de desarrollar una cantidad crítica de organizaciones e individuos que tengan la voluntad política de llevar a cabo la acción;
3. El grado de inclusión que se espera conseguir;
4. Las habilidades, conocimientos y experiencia con los que pueden contribuir los distintos individuos y organizaciones;
5. La inclusión de los grupos que necesiten estar implicados en la implementación de cualquier plan;
6. La inclusión de organizaciones o individuos con credibilidad dentro de sus propios distritos electorales.

Fuente: CIILA (1996).

La representatividad y legitimidad de los representantes de los grupos interesados ha sido el centro de una considerable discusión. Como observa el Foro de NUMAD (2001), la atención ha tendido a centrarse en ONG,

*“muchas de las cuales, particularmente aquellas que colaboran en redes de ONG, han estado desarrollando mecanismos de autogobierno para asegurar procesos participativos democráticos, transparentes y auténticos como base de su mandato. Los proyectos de certificación serían otra opción; sin embargo la pregunta de quién debería gobernar o controlar las entidades certificativas permanece aún sin resolver. Uno debe tener en cuenta, no obstante, que estas cuestiones no sólo atañen a ONG sino a otros sectores de la sociedad civil también, tales como a la comunidad de negocios, sindicatos, autoridades locales, mujeres, etc.”.*

En aquellos casos en que algunos grupos de interesados no estén organizados, un enfoque para asegurar su involucración es a través de *intermediarios o sustitutos*. Los sustitutos pueden ser cualquier grupo, organización (ej. una ONG) o individuo que tenga unos vínculos cercanos con los interesados en cuestión y que sea capaz de representar sus puntos de vista e intereses durante el proceso de estrategia. Por ejemplo, en Nigeria, hubo agentes de extensión femeninos que funcionaron como sustitutos de mujeres granjeras en un seminario de planificación nacional sobre las mujeres en la agricultura (Banco Mundial, 1996).

**Figura 6.4: Identificación de socios para grupos de interesados y grupos de trabajo** (Fuente: adaptada de CILLA 1996)

POSIBLES SOCIOS	COMPONENTES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE		
	1 Desarrollo Comunitario <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vivienda</li> <li>• Servicios sociales</li> <li>• Seguridad pública</li> </ul>	2. Desarrollo Económico <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transporte</li> <li>• Empleo</li> <li>• Turismo</li> </ul>	3. Desarrollo del Ecosistema <ul style="list-style-type: none"> <li>• Control de Polución</li> <li>• Espacios verdes</li> <li>• Administración de los desechos</li> </ul>
<b>A. Residentes comunitarios</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupos especiales de gente (mujeres, juventud y personas indígenas)</li> <li>• Líderes comunitarios</li> <li>• Hogares</li> <li>• Profesores</li> </ul>			
<b>B. Organizaciones de base comunitaria</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coaliciones</li> <li>• Grupos de la Iglesia</li> <li>• Grupos formales de mujeres</li> <li>• Grupos especiales de interés</li> </ul>			
<b>C. Sector independiente</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ONG</li> <li>• Mundo académico</li> <li>• Medios de comunicación</li> <li>• Partidos políticos</li> <li>• Sindicatos y organizaciones de trabajadores</li> </ul>			
<b>D. Sector privado y empresarial</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agencias de servicios medioambientales</li> <li>• Cooperativas y pequeños negocios</li> <li>• Bancos</li> </ul>			
<b>E. Gobierno local y asociaciones</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Oficiales elegidos</li> <li>• Personal de gestión</li> <li>• Operaciones de personal y de campo</li> <li>• Asociaciones regionales</li> </ul>			
<b>F. Gobierno nacional y regional</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión planificadora</li> <li>• Utilidades</li> <li>• Agencias de servicios</li> <li>• Agencias financieras</li> </ul>			

Un asunto clave es la *participación voluntaria* de los interesados. Es vital que a los interesados se les informe debidamente, y lo suficientemente temprano, para capacitarles a tomar una decisión sobre si participar. En esa información se deberá incluir el papel que jugarán en el proceso de estrategia o en un grupo en particular, la cantidad de tiempo que deberán estar comprometidos y la cantidad de trabajo, viajes, etc. que esto acarree. Los interesados deberán tener derecho a declinar la participación si no les satisfacen los ajustes acordados (ver Recuadro 6.13).

**Recuadro 6.13: Transparencia en la selección de representantes de los grupos interesados**

“Los grupos interesados necesitan ser transparentes sobre sus procedimientos de selección de representantes para el proceso de estrategia, dentro y fuera del mismo proceso. Los grupos de interesados deberían también ser transparentes con los demás sobre sus elecciones o criterios de nombramiento, y sobre los criterios utilizados para identificar a los individuos con conocimientos técnicos en los asuntos respectivos entre manos. El proceso de identificar individuos para representar a grupos puede ayudarse mediante elecciones regulares o procesos de nombramiento dentro de las redes de interesados y asociaciones – ej. reuniones para elecciones de coordinador entre ONG, nombramientos de representantes para ciertos procesos particulares por grupos de interesados como: la industria, los sindicatos, y demás. Se deberá permitir a otros participantes poner en la mesa otros problemas que puedan tener con los criterios que los grupos de interesados están utilizando.

Es importante equilibrar el número de participantes de cada grupo de interesados, y, en algunos casos, con respecto a cuáles puntos de vista van probablemente a representar. A los grupos de interesados se les requiere satisfacer ciertos criterios de equilibrio dentro de sus delegaciones, como equilibrio regional y de género. Preferiblemente, los representantes de los grupos interesados deberán ser las mismas personas durante el curso del ciclo de la estrategia. Si los representantes han de ser reemplazados, éstos necesitarán ser informados y presentados al grupo”.

Fuente: Foro de NUMAD (2001).

A menudo es sólo durante el proceso de concienciación en los estadios de formulación de la estrategia, cuando los socios potenciales se conciencian de su apuesta en el proceso. Esto queda ilustrado en el caso del Plan de Acción Nacional de Biodiversidad de Guayana cuando, durante su estadio de formulación, los futuros socios fueron concienciados, en términos concretos, de sus intereses futuros y su cometido en la conservación de la biodiversidad, y se dieron cuenta de que ellos también tenían un interés en la conservación de la biodiversidad (Cuadro 6.5).

La legitimidad de un proceso de estrategia está fuertemente asociada con la claridad que tengan los interesados sobre el propósito y el ámbito de la estrategia, sobre cómo estarán ellos involucrados y cómo se relacionarán entre sí. Repercutirá negativamente si los interesados claves se distancian del proceso, si están marginados o si *se sienten* marginados. Si esto empieza a ocurrir, podría ser mejor reconsiderar el diseño del proceso y/o resolver cuidadosamente qué clase de legitimidad poder reclamar, y conducirla claramente dentro de esas limitaciones.

*... se verán  
recompensados por  
un proceso de  
estrategia creíble y  
duradero*



**Cuadro 6.5: Intereses y cometidos de los grupos interesados; el caso del Plan Nacional de Acción de Biodiversidad de Guayana**

(Fuente: Agencia de Protección Medioambiental de Guayana, GEPA 1999)

<b>GRUPO INTERESADO</b>	<b>INTERES EN BIODIVERSIDAD</b>	<b>COMETIDO EN CUANTO A BIODIVERSIDAD</b>
Público general	Como parte del patrimonio nacional, la biodiversidad es algo valioso para todos los ciudadanos	Actuando a nivel local y otros niveles para conservar y usar adecuadamente la biodiversidad; apoyando varias acciones en el Plan
Agencias públicas de recursos naturales	Concesión de acceso a la biodiversidad y otros recursos que afectan a la biodiversidad	Conservación de recursos de biodiversidad; minimizando el impacto de las actividades sobre la biodiversidad; planificación a nivel nacional
Agencia reguladora medioambiental	Supervisando el impacto de las actividades de desarrollo en la biodiversidad; regulando el acceso; desarrollando políticas, legislación, y mecanismos administrativos; promoviendo la concienciación pública	Estableciendo un marco para la utilización y conservación sostenible de la biodiversidad; mejorando el conocimiento y las actitudes públicas hacia la biodiversidad; planificación a nivel nacional.
Autonidades administrativas regionales y locales	Mantenimiento y utilización de recursos de biodiversidad	Conservación de la biodiversidad; planificación regional y local; promoción de la concienciación pública
Entidades del sector privado	Utilización de la biodiversidad y otros recursos; apoyando la investigación y planificación	Implementando la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad; apoyando varias acciones en el Plan
Comunidades locales	Subsistencia y utilización comercial de la biodiversidad	Conservación de biodiversidad; provisión de información y reparto del conocimiento
Comunidad académica	Investigación, formación y concienciación pública de la biodiversidad	Proporcionando información científica sobre la biodiversidad; mejorando la toma de conciencia pública
Agencias patrocinadoras	Conservación, investigación y utilización sostenible de la biodiversidad	Proporcionando apoyo financiero y técnico para acciones que versen sobre la biodiversidad
Entidades de los medios de comunicación	Información sobre biodiversidad como recurso natural y patrimonio nacional	Mejorando la concienciación pública sobre la biodiversidad
Organizaciones no Gubernamentales	Promoviendo la acción hacia la conservación y uso de la biodiversidad; concienciación pública	Apoyando la acción sobre la biodiversidad; defensa de la conservación; mejorando la concienciación pública

**6.4.6 Infraestructura, organización y marco legal para la participación**

Para una participación efectiva, la infraestructura básica de la involucración tiene que estar en su sitio (ver sección 6.3).

*Utilización de estructuras existentes:* Mientras mejor desarrollados estén y más se empleen las estructuras y los mecanismos de participación existentes (ver Cuadro 6.6), más rentables seguramente serán. Si las capacidades gestoras son débiles y los mecanismos participativos pobres, el número de participantes podrá ser limitado al principio – pero éste aumentará con el desarrollo y la reiteración de tareas específicas de estrategias.

*Donde los sistemas de participación son endeble, se pueden ensayar varios métodos nuevos que ya emergen*

**Caudro 6.6: Ejemplos de estructuras e instituciones probablemente existentes y metodologías para la participación**

Estructuras e Instituciones de participación	Metodologías de participación
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de planificación</li> <li>• Estructuras tradicionales, ej. sistemas con base en pueblos, sistemas religiosos</li> <li>• Educación/sistema académico</li> <li>• Sistema de extensión</li>   <li>• Arte/teatro</li> <li>• Medios de comunicación</li>   <li>• Sistema político</li>   <li>• Consejos Nacionales para Desarrollo Sostenible</li> <li>• Foros de Discusión (formal/informal, profesional, etc.)</li> <li>• Grupos de mujeres</li> <li>• Uniones y sindicatos</li> <li>• Cooperativas</li> <li>• Entidades políticas formales de países múltiples o maquinaria negociadora</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprendizaje y acción participativos (PLA)</li> <li>• Estudios de recursos</li>   <li>• Auditorías "verdes"</li> <li>• Metodologías de planificación, evaluación del impacto ambiental, etc.</li> <li>• Cimentación de consenso y negociaciones</li> <li>• Métodos tradicionales, ej. de resolución de conflictos</li> <li>• Comunicaciones y técnicas de información, ej. redes de e-mail y "programas abiertos al público"</li> <li>• Diálogo participativo</li>   <li>• Grupos de discusión</li>   <li>• Mesas redondas</li> <li>• Seminarios/talleres/grupos de trabajo</li> <li>• EAE y EAEn (ver sección 5.3.9)</li> </ul>

No obstante, cuando faltan tales estructuras participativas, o son débiles o no eficientes, ha sido necesario el establecimiento de nuevas estructuras – incluso si han de ser informales o únicas. En la práctica, si funcionan, es muy probable que sobrevivan a ciclos subsiguientes o iteraciones de la estrategia. Entre los ejemplos se incluyen:

- Comités especiales;
- Grupos de discusión sobre asuntos o temas particulares;
- Mesas redondas para discutir asuntos comunes específicos o intersectoriales;
- Grupos centrales para hacer avanzar los asuntos;
- Asociaciones profesionales y sectoriales, ej. sociedades agrícolas u hortícolas, o asociaciones de ingenieros o planificadores.

*Los sistemas legales para la participación pueden ya existir...*

*El marco legal para la participación* es fundamental para todo lo anterior. La participación pública descansa sobre los principios de libre expresión y derechos, para lograr un entorno sano y una subsistencia segura. Se necesita un marco legal claro en el que ejercer tales derechos. Este tiende a estar más desarrollado en los sistemas de planificación rurales y urbanos de la mayoría de los países, y en algunas legislaciones respecto de la EIA. Específicamente, el marco legal necesita aprobar: el acceso público a la información en poder de las autoridades públicas, la participación en los procesos de toma de decisiones, y la involucración en análisis administrativos y judiciales. Tales aprobaciones, si van a ser algo más que simbólicas, requerirán del respaldo de procedimientos efectivos, en particular el requerimiento de un consentimiento informado previo, del aviso adecuado de las decisiones inminentes y de canales para objetar y apelar. Las estrategias con éxito tienden a haber desarrollado procedimientos *ad hoc* en donde los procedimientos legislativos están ausentes o no están totalmente ejercitados (Centro Regional Medioambiental 1994b).

Reconociendo este hecho de que la participación debe asegurarse, algunos países han introducido leyes para promover activamente una mayor participación, particularmente de esos grupos frecuentemente marginados en la toma de decisiones. En años recientes, muchos países en vías de desarrollo han introducido mecanismos participativos para descentralizar sus sistemas de planificación (ver Recuadro 6.2). Por ejemplo: la Ley de Participación Popular en Bolivia promueve un gobierno descentralizado y tiene como objetivo el permitir a los municipios y sus ciudadanos (particularmente en áreas remotas) el tener más control sobre los servicios sociales y la infraestructura básica (Recuadro 6.14).

*... o se les puede desarrollar, tal vez a través del proceso de estrategia mismo*

### **Recuadro 6.14: La Ley de Participación Popular, Bolivia**

Con anterioridad a 1995, el 42% de la población de Bolivia, todos ellos grupos indígenas o campesinos, vivían en comunidades rurales dispersas, sin ningún mecanismo oficial de gobernanza, y sin acceso a los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades humanas básicas. Además de aquellos que residían en estas comunidades aisladas, muchos indios y campesinos habían emigrado a áreas urbanas, principalmente La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, donde se encontraron con un abrumador desempleo y pobreza, y recibieron muy poco o ningún apoyo de los gobiernos municipales.

La Ley de Participación Popular (1994), implementada en 1995, es un programa de descentralización que dividió las provincias del país en 314 secciones, cada una de ellas con un gobierno municipal elegido localmente. Muchos de los municipios tuvieron que ser creados desde cero. Se les dio control sobre la infraestructura física de su jurisdicción (ej. sanidad, educación, cultura, deportes, calles locales y esfuerzos de irrigación local). Para asegurar más posibilidades de participación que las ocasionales elecciones, la nueva ley reconoce formalmente en cada comunidad una organización del pueblo llano para representar a la sociedad civil (Organización Territorial de Base, OTB) y concede a estas OTB derechos y obligaciones específicos dentro de sus municipios (Cuadro 6.7). Los miembros de la OTB deben ser representativos de una comunidad dada, y cada OTB debe elegir a un representante para servir al Comité de Vigilancia del municipio. Este último elabora propuestas de los pueblos y controla el presupuesto municipal, y es así planificado como una forma de “control social” de “buena gobernanza” del gobierno municipal.

#### **Cuadro 6.7: Derechos y obligaciones de las OTB**

<b>Derechos de OTB</b>	<b>Obligaciones de OTB</b>
1. Proponer, controlar y supervisar la entrega de los servicios públicos de acuerdo con las necesidades de la comunidad	1. Identificar, dar prioridad, participar y cooperar en la ejecución y administración de los trabajos públicos para el bienestar colectivo
2. Participar en, y promover acciones, relacionadas con el crecimiento y preservación del medio ambiente, el equilibrio ecológico y el desarrollo sostenible	2. Contribuir al mantenimiento y protección de los bienes públicos, municipales y comunitarios
3. Representar a la comunidad en forzar la modificación de acciones, decisiones, trabajos públicos, o servicios emprendidos por los gobiernos municipales	3. Hacer que se hallen disponibles para las comunidades los registros de las acciones emprendidas en el territorio
4. Proponer la supresión o ratificación de las autoridades educativas y sanitarias en el municipio	4. Introducir recursos administrativos y judiciales en defensa de los derechos que se amparen bajo la ley
5. Tener acceso a la información en cuanto a recursos destinados para esfuerzos de participación popular	5. Promover el acceso equitativo de hombres y mujeres en los distintos niveles de representación política

La ley incluye la adjudicación de un 20% de los ingresos a los municipios (85% para proyectos y 15% para administración) en base per cápita, de forma que el 42% de la población que vive en zonas remotas tenga ahora más control sobre los servicios sociales y la infraestructura básica (anteriormente las grandes ciudades recibían la mayoría de los desembolsos gubernamentales).

De forma paralela, la Ley de Reforma Educativa especifica ocho distintos “mecanismos de participación popular” o concejos, creados y controlados por los municipios. Dos de ellos han sido directamente creados por unas OTB, dándoles a estos representantes de la sociedad civil acceso a la planificación, desarrollo y supervisión de actividades y servicios educativos. Otros concejos, compuestos por ciudadanos privados, representantes del gobierno y profesionales de la educación, tienen como tarea asegurar que los objetivos del proceso de reforma se cumplan. Hay incluso concejos de grupos indios que supervisan la introducción del bilingüismo y las culturas múltiples dentro del sistema educativo. Estos mecanismos aseguran que, dentro de unas directrices nacionales para estándares y objetivos, el nuevo sistema de educación en cada municipio sea construido y supervisado por una asociación compuesta por ciudadanos y gobiernos locales.

Los concejos municipales están funcionando, pero en muchos municipios ha sido la elite de la ciudad la que ha sido elegida como concejales y no representan, por tanto, a la mayoría de la población rural. Los comités de vigilancia están funcionando de manera sub-óptima en muchos municipios. Las distancias son muy grandes, de ahí que sea difícil que los miembros de los distintos comités de vigilancia se reúnan. Pero, más importantemente, éstos son una construcción artificial que poco tiene que ver con las realidades de muchas zonas rurales y no juegan un papel natural – hay concejos de autoridades de hace mucho tiempo a nivel de pueblo (concejos de pueblo elegidos). Estos operan normalmente por consenso, por tanto no es raro que todos los miembros del concejo de las autoridades se personifiquen en una reunión del concejo municipal, cuyos miembros son ciudadanos, y se enojen por la presencia de aldeanos pidiendo proyectos particulares o ejecución de acciones, e invoquen a la ley para conducir sus operaciones. La diferencia entre los dos sistemas sociales se pone de manifiesto.

La Ley de Participación Popular intentaba cambiar las estructuras del poder nacional y local y, en teoría, reconocer a la población indígena rural y sus organizaciones sociales, las cuales han estado marginadas durante siglos. La nueva ley tiene aún que conseguir sus objetivos. Los grupos políticos siguen siendo los principales portadores del poder en Bolivia, a nivel nacional y local, y esto tiende aún a excluir a la población indígena.

Fuentes: Andersson (1999); BID (1996).

Un enfoque útil e innovador adoptado por los estados miembros de la Organización de Estados Caribeños del Este (OECE) se benefició de las sinergias de la colaboración intergubernamental. Los estados miembros de la OECE son todos pequeños y sufren limitaciones de recursos humanos y capacidades institucionales. En un proceso participativo en el que estuvieron bastante implicados, y se alargó durante más de tres años, la OECE diseñó un Estatuto Ambiental para los países Caribeños del Este que obligaba legalmente y se adoptó formalmente en el 2001, y que encierra el compromiso a introducir sistemas y estructuras de planificación participativa (Recuadro 6.15). Entre los participantes se incluían todos los ministros con responsabilidad para la política medioambiental y la gestión de cada estado miembro, instituciones gubernamentales e intergubernamentales, ONG y patrocinadores. Todos ellos colaboraron bajo el mandato de los Ministros de la OECE del Comité de Política Ambiental (CPA).

Son obligaciones explícitas para cada estado miembro, y la implementación se supervisa en reuniones del CPA. Este enfoque subregional capacitó a ocho países con infraestructura legal y recursos limitados, a diseñar un instrumento que pudiese adaptarse fácilmente para adecuarse a las condiciones nacionales. Utilizado esta estrategia los países de la OECE buscan conseguir colectivamente lo que habría sido muy difícil o imposible (para algunos estados miembros) conseguir individualmente.

### **Recuadro 6.15: Inclusión de la participación en la legislación; principios del Estatuto Ambiental de los países Caribeños del Este**

Varios de los principios del Estatuto obligan a los estados miembros a incluir la participación en su legislación doméstica.

#### **Principio 4: Asegurar una participación significativa de la sociedad civil en la toma de decisiones**

Cada Estado Contratante acuerda:

- (a) Establecer, fortalecer y promover las estructuras y procedimientos institucionales para una amplia participación de la sociedad civil en el diseño, implementación y evaluación de los procesos y programas de toma de decisiones;
- (b) Mantener el derecho de todo el mundo a buscar, recibir y diseminar información clara y oportuna sobre cuestiones medioambientales, y sobre todos los planes y actividades de desarrollo en los que tengan interés, y que probablemente afecten sus vidas;
- (c) Garantizar el derecho de todo el mundo que tenga un interés, para transmitir comentarios sobre actividades propuestas a la autoridad competente, antes de que se tome una decisión formal; y
- (d) Proporcionar oportunidades para la expresión de ideas, y el intercambio de información y conocimientos tradicionales sobre la gestión medioambiental entre organizaciones, comunidades e individuos, así como facilitar su participación efectiva en la formulación, adopción y ejecución de decisiones que afecten a sus vidas.

#### **Principio 18: Implementación**

Cada estado contratante acuerda:

- (a) Adoptar la Estrategia de Gestión Ambiental de los países Caribeños del Este de los estados contratantes para guiar la implementación de los Principios contenidos en este Estatuto o Normativa;
- (b) Cooperar de buena fe unos con otros para lograr unos resultados óptimos en sus políticas medioambientales y en las acciones referentes al empleo de recursos naturales transfronterizos, y en la prevención o reducción efectiva de problemas medioambientales transfronterizos;
- (c) Comunicar información oportuna y relevante sobre todos los aspectos de los Principios del Estatuto a otros Estados y personas interesadas que seguramente se vean afectados por las actividades de desarrollo planificadas o ejecutadas;
- (d) Comprometerse a aplicar estándares iguales en todo momento, en cuanto a afrontar asuntos en relación con el impacto o los efectos adversos del uso de los recursos naturales transfronterizos en el medio ambiente; y
- (e) Trabajar juntos de manera concertada para implementar los Principios enunciados en este Estatuto.
- (f) Asegurar que las acciones necesarias definidas bajo el encabezamiento de Compromisos, y contenidas en el anexo de este Estatuto, sean vigorosamente perseguidas.

#### **Principio 19: Obligaciones de los Estados contratantes**

Cada Estado Contratante reconocerá los objetivos, compromisos y los Principios interrelacionados contenidos en este Estatuto, y dará los pasos necesarios para adoptar tal legislación u otras medidas que puedan ser necesarias, para dar efecto a las provisiones de este Estatuto.

Fuente: OECE (2001).

*El estado de las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil puede favorecer o dificultar la participación*

Las relaciones gobierno-sociedad civil determinarán qué clases de participaciones puedan seguirse en la práctica, y cuánta participación se logrará. Cuando las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil son buenas, las condiciones para estrategias efectivas de desarrollo sostenible son buenas. Lo contrario también es cierto. Es vital por tanto que la interacción entre el gobierno y los grupos no gubernamentales se fortalezca – el proceso de estrategia mismo puede gradualmente mejorar esto. También fundamental para la persecución de la sostenibilidad es la necesidad de robustecer las instituciones democráticas del país y las entidades elegidas, particularmente las asambleas parlamentarias.

*La secretaría de la estrategia debiera coordinar el proceso de participación...*

El Secretariado ENDS (Capítulo 4) u otros que organicen reuniones, eventos y otros encuentros necesitarán considerar y propagar información sobre horarios y lugares de reunión, transportes, e incluso preparativos para cuestiones como guarderías, accesos para minusválidos, etc. Van siempre seguramente a existir barreras para la efectiva participación de algunas partes interesadas, ya sean por razones culturales, religiosas o de otro tipo, y podrán requerirse actividades especiales si queremos garantizar sus aportaciones. El Secretariado deberá evitar tomar decisiones unilaterales que limiten la gama o número de los participantes o que compongan grupos en formas determinadas. En lugar de ello, este reto deberá remitirse al Comité de Dirección, el cual deberá ser representativo de los principales grupos de interesados implicados.

#### **6.4.7 Planificación para participación en estrategias**

*... incluyendo la planificación para la participación*

La experiencia de la planificación estratégica en las dos últimas décadas nos indica un número de requisitos para lograr una participación efectiva (sección 6.4.1). Todos estos requisitos necesitarán estar bien planificados si se van a hacer efectivo los beneficios de la participación. De otra forma, algunos grupos de interés podrían quedarse fuera del proceso. Las complejas tareas organizadoras de la participación pueden ser subestimadas, y los muchos requisitos previos necesarios pueden no estar en su sitio a tiempo. Esto acarrea varias tareas, que podrían ser coordinadas por el Secretariado ENDS con un amplio grupo inicial de partes interesadas:

(a) *Planeando los temas* que necesitan ser trabajados durante el proceso de estrategia por los diferentes grupos de interesados: asuntos sectoriales, intersectoriales, de desarrollo sostenible integral, etc.;

(b) *Identificando los principales niveles* en los que la política y los cambios institucionales se necesitan para afrontar los temas o asuntos antes mencionados – normalmente: a nivel nacional, provincial y local

(c) *Análisis de las partes interesadas*: (ver sección 5.2) para determinar la representatividad, intereses, dinámicas y relaciones de poder.

La definición inicial de temas de estrategia, niveles e interesados (tareas a, b, y c) puede abordarse conjuntamente. Para una participación efectiva, esto no debe hacerse completamente por un departamento gubernamental o agencia de cooperación de desarrollo. Es importante obtener el derecho de “propiedad” local, ya que las tareas a, b y c determinarán la elección de estructuras y metodologías de participación, y los incentivos requeridos para la participación.

(d) *Elección de estructuras y metodologías de participación*. La estructura o metodología precisa de participación empleada en cualquier momento en una estrategia dependerá de:

- (i) la *tarea estratégica específica* (recolección de información, análisis, toma de decisión, implementación, supervisión, etc.);
- (ii) la *madurez de la estrategia* (el número de ciclos o revisiones que la estrategia haya experimentado); y
- (iii) la naturaleza de los vínculos *horizontales/verticales* y las partes implicadas.

El Recuadro 6.5 enumera algunas *estructuras participativas* que se suelen adecuar mejor a ciertos grupos específicos. Si nos basamos en la experiencia hasta la fecha, para la mayoría de las tareas estratégicas, las estructuras de participación que prometen parecen ser: el sistema de planificación, las estructuras tradicionales (como: sistemas basados en la comunidad, sistemas religiosos), las vías existentes para la participación de la gente en sectores específicos (ej. salud pública, educación adulta, extensión agrícola), y los comités constituidos especialmente, mesas redondas y otros grupos creados para beneficiarse de las dinámicas de grupos. Para las comunicaciones, información, educación y tareas de supervisión, las estructuras útiles hasta la fecha han sido: el sistema de educación, sistema de extensión, seminarios y conferencias, las artes y el teatro, los medios de comunicación.

Es probable que la estructura de planificación y administración del gobierno, y el sistema político, determinen en gran medida cómo una estrategia de desarrollo sostenible pueda utilizar las dos: las estructuras de planificación estratégicas y otras iniciativas locales; y cuánto pueda utilizar las estructuras de descentralización existentes. También determinará en parte qué tipo de mezcla de enfoques participativos y multidisciplinarios puedan tomarse.

Algunas *metodologías de participación* útiles se enumeran en la Cuadro 6.8, y se describen en la sección 6.5. En la mayoría de los países, la utilización de muchas de estas metodologías en los procesos de planificación estratégicos es algo relativamente nuevo, y las habilidades para utilizarlas son bastante limitadas. Por ello la planificación para la capacitación es muy importante.

**Cuadro 6.8: Ejemplos de metodologías participativas para tareas de estrategia<sup>4</sup>**

Tareas	Metodologías
Inspección, análisis y supervisión	Investigación participativa, incluyendo estudios de recursos participativos y auditorías “verdes”;
Toma de decisiones	Cimentación del consenso, negociaciones y métodos tradicionales, por ejemplo: resolución de conflictos
Implementación	Acuerdos voluntarios (ej. convenios), y gestión conjunta
Comunicaciones, información, educación y supervisión	Seminarios, talleres, entrevistas, programas abiertos a llamadas del público, sitios web, redes de e-mail, exhibiciones y representaciones

*(e) Comunicaciones, información y educación*

Los aspectos participativos de una estrategia requieren un público éticamente motivado, instruido y con conciencia social. No obstante, en muchas áreas, el público

<sup>4</sup> Un buen libro de recursos sobre métodos de participación, concebido para su utilización por clientes corporativos lo ofrece Spencer (1989). El libro examina críticamente la tecnología de la participación y ofrece orientación útil a nivel práctico.

puede no entender, o simplemente no estar interesado, en los asuntos de “desarrollo sostenible” actualmente discutidos en muchos foros a nivel nacional. Claramente, se necesita un proceso bidireccional de educación y consulta, para que el concepto de desarrollo sostenible sea entendido en términos locales. El capítulo Siete discute el considerable reto de comunicar el “desarrollo sostenible”, y los procesos efectivos de comunicación, información, y educación, que son complementos y precursores esenciales para la participación en una estrategia.

(f) *Fases y coordinación*

***La participación lleva tiempo; y es probable que las entidades gubernamentales tengan que participar entre ellas mismas antes de estar en condiciones de interactuar con otros***

Es inevitable que un proceso de estrategia sea más lento con participación que sin ella, pero la experiencia nos demuestra que un proceso participativo probablemente sea mucho mejor. (Bass *et al.* 1994; Carew-Reid 1997, Lopez Omat 1997, Wood 1997). Esperamos que una ENDS progrese en una manera, y en una escala de tiempo, fijada por los principales procesos de participación, y por el paso al que las partes interesadas consultan con sus públicos y alcanzan acuerdos. La cimentación del consenso y la resolución de conflictos pueden llevar un tiempo considerable; y la experiencia previa nos indica que estos procesos normalmente tienen que estar escalonados para tratar los asuntos *menos* contenciosos en primer lugar.

El desarrollo sostenible traerá consigo cambios bastantes radicales en cuanto a cometidos institucionales. En algunas circunstancias, los gobiernos deberían centrarse más en la integración de los ministerios y departamentos en primer lugar, antes de pasar a un proceso participativo mucho más amplio con muchas partes o grupos interesados del sector privado y de la sociedad civil. Este bien podría ser el caso de los sistemas de gobierno, que reconocen los riesgos de moverse de normas centralizadas y sectoriales hacia modos de operación participativos más experimentales e integrados. Por ejemplo el Recuadro 6.16 resume la situación en Trinidad y Tobago, en donde se han firmado memorandos formales de entendimiento entre el cuerpo coordinador y las agencias sectoriales para formalizar la colaboración.

**Recuadro 6.16: Colaboración sectorial para gestión ambiental en Trinidad y Tobago**

Se requiere a la Autoridad de Gestión Ambiental (AGA o EMA en inglés) para facilitar la cooperación y gestionar el medio ambiente de una manera tal, que fomente la participación y promueva el consenso. La AGA ha firmado más de 30 Memorandos de Entendimiento (ME) con una serie de agencias gubernamentales y paraestatales que poseen funciones medioambientales. Las reuniones rutinarias con Oficiales Medioambientales sectoriales designados y los requerimientos especiales de transmisión de información, capacitan la cooperación y colaboración formal en el sector oficial. Los Oficiales Medioambientales han sido nombrados como representantes de aquellas agencias que han firmado ME y actúan como conexión entre la agencia y la AGA.

Mucho del trabajo de la AGA se hace a través de comités de asesoramiento y otros comités, cuya composición se extrae de varios sectores así como de ONG y grupos comunitarios.

Fuentes: Estado Anual de Informes Medioambientales de AGA y <http://www.ema.co.tt/main.htm>



Lo que sigue, por tanto, es que se requiere un enfoque escalonado para la participación, que empiece con el uso de estructuras y metodologías de participación con las que la mayoría de los participantes estén familiarizados, y las cuales estén aceptadas científicamente y políticamente. Probablemente no sea posible hacer las dos cosas: el centrarse y adquirir el detalle preciso de todos los grupos de interesados en el ciclo inicial de la estrategia. Al igual que con el ámbito de la estrategia, puede ser mejor aumentar gradualmente hacia ambiciones más grandes en la participación. La capacidad para la participación puede construirse a través del proceso – en verdad, son las capacidades de participación las que han sido el tema central de mucha de la capacitación de infinidad de estrategias (locales) exitosas.

## 6.5 Métodos para participación en estrategias

### 6.5.1 Aprendizaje y acción participativos

Las ciencias naturales han desarrollado una amplia gama de métodos objetivos para recopilar y analizar datos. Pero la situación es diferente cuando se trata de gestión, asuntos sociales y opiniones determinantes: no se puede poner un metro a un granjero y averiguar lo que piensa.

Los científicos sociales han utilizado con frecuencia técnicas *extractivas* como entrevistas domésticas y cuestionarios, en donde se pueden estudiar a grandes números de personas y aplicar técnicas estadísticas para determinar la fiabilidad de los resultados. No obstante, estos métodos no revelan las complejidades locales: muchos de los motivos contextuales para comprensión de datos son sistemáticamente quitados o ignorados, y hay una suposición tácita de que el que responde y el investigador poseen los mismos valores. Cuando en realidad las divisiones culturales afectan a los tipos de respuesta. Las perspectivas múltiples se pierden. Gill (1993) ha capturado un problema real con enfoques de entrevista y cuestionario:

*‘El desconocido entonces saca una tablilla y, adosada a ella, un montón de papeles cubiertos por lo que para el interrogado no son más que jeroglíficos indecifrables. A continuación empieza a hacer preguntas y anotar respuestas: más jeroglíficos. El entrevistado no tiene ni idea de lo que está escribiendo, de si sus palabras han sido bien entendidas o interpretadas correctamente... una vez finalizada la entrevista, el entrevistador se va y seguramente nunca más vuelve a aparecer.’*

Existen alternativas a las técnicas extractivas que han ganado una amplia aceptación y considerable credibilidad. En los años 80 y 90, ha habido un florecimiento de enfoques participativos, que han venido acompañados por una confusión de abreviaturas. Algunos se centran en el diagnóstico del problema, ej. AEA (análisis de agro-ecosistemas), DRR (diagnóstico rural rápido), RRA (evaluación rural rápida), MARP (*méthode accélérée de recherche participative*). Otros están orientados hacia la devolución de control a las comunidades, ej. IAP (Investigación Acción Participativa) y TFD (teatro para el desarrollo). Algunos facilitan la investigación en granjas o conducidas por el usuario, ej. FPR (siglas inglesas de investigación participativa de granjero). Otros han sido diseñados simplemente para colocar a los profesionales en el campo escuchando a los usuarios de recursos, ej. SB (*samuhik brahman* o caminata conjunta). Algunos han sido desarrollados en un contexto sanitario, ej. RAP (procedimiento de evaluación de recursos, en inglés); algunos para lograr un desarrollo decisivo, ej. PALM (análisis participativo y métodos de aprendizaje); algunos en agencias de extensión del gobierno, y otros en ONG. La diversidad de nombres, derivaciones y aplicaciones es una señal de fuerza porque cada variación es, hasta cierto punto, dependiente de su contexto local. Sin embargo,

*Es difícil desvelar las perspectivas y necesidades de los diversos interesados...*

*... pero los métodos AAP vienen a llenar el vacío: son muy compatibles con los principios ENDS*

todas están apuntaladas por unos principios comunes (Recuadro 6.17), entre los cuales está como principal, el nuevo camino de aprendizaje que necesita seguirse.

### **Recuadro 6.17: Principios de aprendizaje y acción participativos**

El término *aprendizaje y acción participativos* (PLA) se utiliza ahora para englobar una serie de técnicas de diagnóstico, planificación, implementación y evaluación de actividades de desarrollo. Los principios claves son:

- *Aprendizaje acumulativo de todos los participantes.* La interacción es fundamental para estos enfoques y el énfasis visual capacita a todas las personas a tomar parte según una base de igualdad.
- *Buscar la diversidad* en lugar de intentar caracterizar la complejidad en términos de valores medios. Los individuos y grupos diferentes efectúan distintas evaluaciones de las situaciones, lo cual conduce a acciones diferentes. Todas las visiones de actividades o propósitos están cargadas de interpretaciones, inclinaciones y prejuicios. Por consiguiente, hay muchas posibles descripciones de cualquier actividad.
- *Aprendizaje en grupo.* La complejidad del mundo sólo se puede revelar a través de la investigación e interacción de grupos, lo cual requiere una mezcla de investigadores de distintas disciplinas, distintos sectores, los de fuera (profesionales) y los de dentro (gente local).
- *Específico al contexto.* Los enfoques son lo suficientemente flexibles como para adaptarse a cada nueva serie de condiciones y participantes, por tanto hay muchas variantes.
- *Facilitar el cometido de los expertos.* El objetivo es introducir cambios que los grupos interesados consideren como mejoras. El papel del “experto” es ayudar a la gente, en sus situaciones particulares, a llevar a cabo sus propios estudios y efectuar sus propios planes.
- *Acción sostenida.* El proceso de aprendizaje conduce a debate sobre cambio. El debate cambia las percepciones de los participantes y su disponibilidad para contemplar la acción. La acción se acuerda, por ello los cambios realizables representarán una acomodación entre los distintos pareceres. El debate y/o el análisis definen cambios que podrían traer mejoría y buscan motivar a la gente para llevar a cabo la acción que traerá esos cambios. Esta acción incluye el fortalecimiento de las instituciones locales, incrementando por tanto la capacidad de la gente para iniciar acciones por su propia cuenta.

Fuente: Pretty *et al.* 1995

El aprendizaje y la acción participativos son la antítesis de la enseñanza y transferencia tecnológica, las cuales implican transferencia de información de uno que sabe a otro que no sabe. Sus supuestos son completamente distintos de aquellos de los estudios convencionales, y se han ido haciendo más distintivos al haber ido evolucionando las técnicas. Por ejemplo: el trabajo inicial en los análisis de sistemas de granjas y en la evaluación rural rápida era esencialmente extractivo. Los investigadores recogían los datos y se lo llevaban para analizarlo. Ha habido un giro significativo hacia la investigación y el análisis efectuado por la gente local, quien más tarde comparte sus opiniones con los de afuera. Métodos como la planificación participativa, el análisis de fotos aéreas, la puntuación y clasificación de matrices,

diagramas de flujo y vínculos, y el análisis estacional, no son simplemente medios de la gente local de informar a los de afuera. Más bien, son métodos para que la gente local emprenda sus propias investigaciones (Chambers 1992b). La gente local al usar estos métodos ha mostrado poseer mayor capacidad de observación, de crear conceptos y efectuar análisis de lo que habrían esperado los que vienen de afuera y están, también, demostrando ser buenos profesores (ver por ejemplo, el Recuadro 6.4 sobre conservación comunitaria de tortugas en Trinidad).

Las técnicas del aprendizaje participativo se dividen en cuatro grupos (Cuadro 6.9): interacción de grupo y equipo, muestreo, diálogo, y visualización y dibujo. Uno de los puntos fuertes del aprendizaje participativo ha sido el énfasis en las técnicas pictóricas. Al crear y discutir un diagrama, modelo o mapa (ver por ejemplo la Figura 6.5), todos los que están presentes, tanto los de dentro del estudio como los de fuera, pueden ver, señalar, discutir y refinar el dibujo, compartiendo su creación y análisis. Los analfabetos no quedan excluidos; todo el que puede ver, tiene la información visual necesaria para capacitarle a participar activamente, aunque, hay que admitirlo, no todo el mundo se atreve a hablar en tales reuniones.

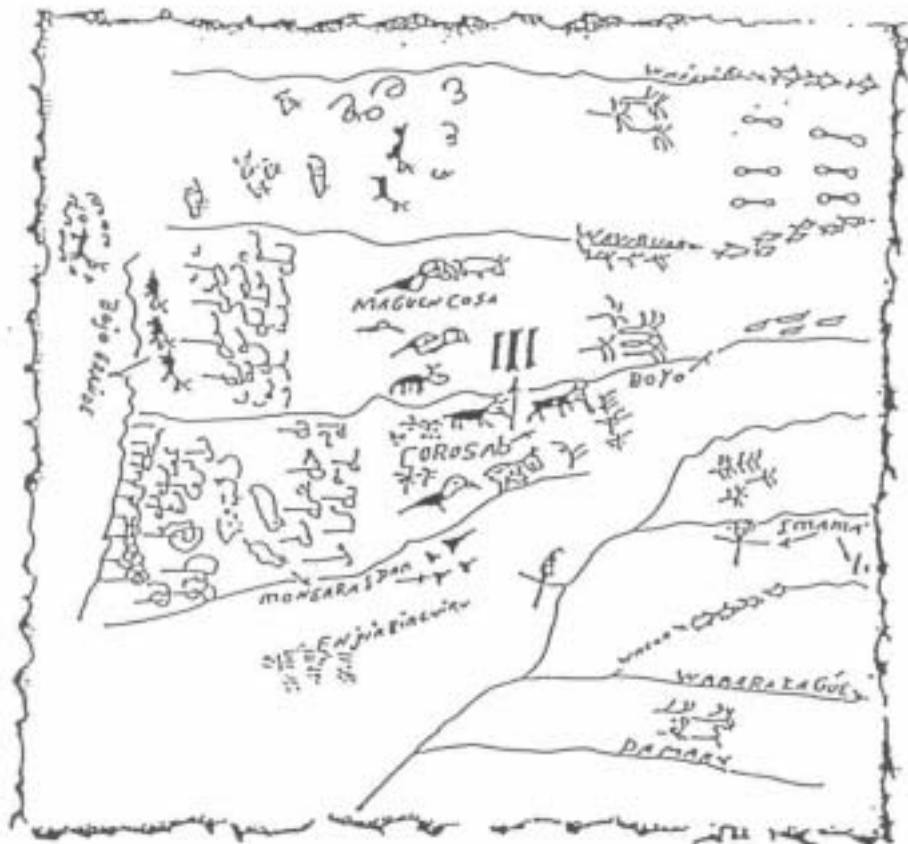
### Cuadro 6.9: Técnicas de aprendizaje participativo

(Fuente: Bass *et al.* 1995)

<i>Interacción de Grupos y Equipos</i>	<i>Muestreo</i>	<i>Diálogo</i>	<i>Visualización y Dibujo</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contratos de equipos</li> <li>• Revisiones y discusiones de equipos</li> <li>• Guías de entrevistas y listas de comprobación</li> <li>• Escritos de informes rápidos</li> <li>• Energizadores/Activadores</li> <li>• Repartición de trabajo (tomando parte en actividades locales)</li> <li>• Aldeano y presentaciones compartidas</li> <li>• Notas del proceso y agendas personales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipos de secciones</li> <li>• Clasificación por riqueza y por bienestar</li> <li>• Mapas sociales</li> <li>• Mapas de entrevistas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevista semi-estructurada</li> <li>• Observación directa</li> <li>• Grupos de discusión</li> <li>• Informadores claves</li> <li>• Historias étnicas y biografías</li> <li>• Historias orales</li> <li>• Historias locales, retratos y estudios de casos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mapas y modelado</li> <li>• Mapas sociales y clasificaciones por riqueza</li> <li>• Secciones</li> <li>• Mapas de movilidad</li> <li>• Calendarios estacionales</li> <li>• Rutinas diarias y perfiles de actividad</li> <li>• Perfiles históricos</li> <li>• Análisis de tendencias y escalas de tiempo</li> <li>• Puntuación de matrices</li> <li>• Preferencia o clasificación por parejas</li> <li>• Diagramas de Venn</li> <li>• Diagramas de redes</li> <li>• Diagramas de sistemas</li> <li>• Diagramas de flujo</li> <li>• Diagramas de sectores</li> </ul>

Los primeros enfoques (en particular la evaluación rápida rural) recalcaron el concepto de velocidad y se le ha aplicado a veces el rótulo “rápido y sucio”. Al ir evolucionando la disciplina, el énfasis se ha movido de la explotación rápida al trabajo y conocimiento de la gente local (para empujar proyectos o facilitar investigación) hacia el compartir durante un periodo más largo, con contribuciones de ambos lados y paciente iteración (Recuadro 6.18).

**Figura 6.5: Mapa del uso de la tierra efectuado por un inspector indígena y aldeanos de la subregión Marwa, en Panamá**  
(Fuente: Denniston 1995)



Esto evita algunas de las predisposiciones de la evaluación rápida rural: espacial (énfasis en tierra valiosa o lugares bajo construcción), personal (conducida por líderes, empresarios, profesionales, personas de habla inglesa, machos), a menudo efectuadas sólo en la estación seca (cuando el acceso es más fácil o posible), cortesía y timidez (ej. a los venidos de fuera no se les muestran las peores condiciones y éstos no hacen preguntas inquisitivas)

No son simplemente las técnicas, sino la combinación y secuencia en las que se utilizan, lo que hace a la PLA enormemente útil para entender la gran cantidad de asuntos y valores existentes a nivel local. Por ejemplo:

- La planificación social y clasificación del bienestar pueden identificar a diversos grupos socio-económicos dentro de una comunidad, permitiendo que la recolección de datos esté mejor enfocada para comprender cómo los aspectos sociales y de riqueza afectan a la dependencia que la gente pueda tener de los recursos;
- Los calendarios estacionales y las escalas de tiempo pueden usarse para entender cómo el uso y la importancia de los recursos naturales cambian con el tiempo;
- Los mapas, modelos y secciones pueden utilizarse para localizar y apreciar las

### Recuadro 6.18: ERR y EPR comparadas

Entre los distintos enfoques del aprendizaje y acción participativos, quizás los más conocidos sean la Evaluación Rápida Rural (ERR o RRA en inglés) que emergió a finales de la década de los 70 y evolucionó una década más tarde hacia la Evaluación Participativa Rural (EPR, o PRA en inglés).

La ERR se desarrolló como una respuesta a una concienciación creciente de que los enfoques de planificación convencionales fracasaban en satisfacer las necesidades de la población pobre y rural. Se introdujo como un planteamiento de planificación para ayudar a minimizar las predisposiciones existentes de la investigación, para ofrecer una alternativa a las limitaciones de los estudios de cuestionarios, y para dar información oportuna sobre la planificación llevada a cabo por agentes externos.

La EPR se construyó sobre los principios y métodos de la ERR pero daba mayor énfasis a la transferencia de poder a la gente local para llevar a cabo sus propias evaluaciones, analizarlas y actuar sobre ellas, y también supervisar y evaluar los cambios locales.

Ambos planteamientos utilizan métodos similares (ver Tabla 8.3) pero difieren en su propósito y proceso. La ERR se utiliza principalmente para recoger información y permitir a los de “afuera” aprender. En comparación, la EPR es más relajada y creativa, y sitúa el énfasis en facilitar procesos locales de aprendizaje y análisis, compartir información y construir asociaciones entre individuos y grupos de interés para llevar a cabo acciones y planificación a nivel local. Consecuentemente, es un proceso mucho más largo y de final abierto.

Fuente: Guijt y Hinchcliffe (1998)

- relaciones espaciales de ciertos recursos. Cuando se han efectuado con los antiguos, han podido ayudar a comprender los cambios históricos acaecidos en el *estatus* de los recursos;
- Los valores de los recursos naturales pueden ser obtenidos utilizando una variedad de puntuaciones de matrices y técnicas de clasificación. Esto revelará no sólo cómo de valiosos son los distintos recursos (ej. especies de árboles) para las distintas gentes, sino también las formas en las que pueden ser importantes, incluyendo valores no financieros, y su importancia relativa comparados con otros recursos y actividades;
- Los diagramas de flujo de productos y mapas de tenencias pueden usarse para comprender cómo se controlan los recursos y el acceso a ellos, y para clarificar quién está o no implicado en su uso y administración.

La utilidad de los enfoques de aprendizaje participativos también está determinada por la actitud y los comportamientos de los profesionales hacia la gente con la que trabajan. El éxito viene de la conexión, el diálogo y el compartimento equitativo de información e ideas - lo que significa que los profesionales también han de tener atractivos “bienes comerciales” y apreciar lo que están recibiendo a cambio.

### 6.5.2 Planificación y gestión de recursos comunitarios

*Los programas con participación comunitaria han utilizado muchos métodos intencionadamente participativos; éstos también pueden ser poderosos aportes a las ENDS*

El progreso en el terreno parece ocurrir más cuando hay una asociación larga y de igual a igual entre trabajadores de la tierra locales, planificadores y especialistas técnicos (en recursos naturales). En un análisis en cuanto a experiencia de planificación rural en países en desarrollo, Dalal-Clayton *et al.* (2000) ofrecen ejemplos de una serie de enfoques de planificación participativa comunitaria (Recuadro 6.19), muchos de los cuales pueden partir de la base del desarrollo de estrategias locales para desarrollo sostenible.

#### **Recuadro 6.19: Algunos ejemplos de planificación rural participativa**

##### **Planificación de recursos a un nivel local**

- Iniciativas de gestión de recursos naturales comunitarios como CAMPFIRE en Zimbabwe (ver PlanAfric 1997);
- Programa de apoyo rural del Aga Khan en India y Pakistán (ver Banco Mundial 1995b);
- Reforestación participativa en el Distrito Baruch, Sur Gujarat, India (Shah 1995)
- Planificación a nivel de pueblo, ej. programa HIMA en Tanzania (Kikula *et al.* 1999)

##### **Intentos de incrementar y vincular la planificación ascendente (bottom-up) y la descendente (top-down)**

- Enfoque de Desarrollo Rural Regional (DRR) (GTZ 1993);
- Evaluación Rápida de Distritos – aplicación a mayor escala de la ERR utilizada en Indonesia (ver Kievelitz 1995);
- Enfoques participativos en proyectos de gran escala (ej. Proyecto de Desarrollo Participativo de Zonas Secas de la Provincia Noroccidental, Sri Lanka, ver Backhaus y Wagachchi 1995);
- Enfoque distrital para la conservación del suelo y del agua en Kenia (Harding *et al.* 1996);
- Planificación distrital del agua en Zimbabwe (PlanAfric 2000);
- El enfoque de *Gestion de Terroir* hacia la planificación del uso de la tierra en la zona de Africa Occidental de habla francesa (Winckler *et al.* 1995);
- La responsabilidad de la planificación e implementación del programa delegada a organizaciones sectoriales independientes, como en el Programa de Méjico para la protección de bosques tropicales (PROAFT) (Zazueta 1995);
- Programas de forestación comunitaria, ej. en Nepal (Fisher 1995);
- El movimiento comunitario Landcare en Australia, preocupados por la conservación y gestión de la tierra (Campbell *et al.* 1996, Lockie y Vanclay 1997).

Se ofrecen estudios de casos de éstos y otros enfoques de planificación rural participativa en Dalal-Clayton *et al.* (2000)

Tales iniciativas han tenido generalmente más éxito cuando han apoyado la utilización y el desarrollo de la capacidad local, la organización de los interesados, la información y la educación. Comparten la característica de estar fuertemente orientadas hacia los resultados, es decir que la participación ayuda a conseguir fines locales acordados, en lugar de ser tratada como un fin (político) en su propio derecho.

Brown (1997) describe como la autoridad de las agencias estatales para controlar los recursos marinos y costeros fue transferida a grupos de interesados comunitarios en Santa Lucía. Esto resultó en una gestión más eficiente de estos recursos. Se desarrollaron mecanismos para hacer frente al conflicto y a la competición, con una participación total de todos los grupos interesados. Los problemas persisten, pero hay un compromiso genuino comunitario de implicarse en el proceso de los grupos interesados múltiples formalizado dentro del marco del Area de Gestión Marina de Soufriere.

Existe una metodología comunitaria para participar en la planificación que proporciona varias lecciones de estrategias. En Planificación Auténtica en el RU (Recuadro 6.20), las comunidades están totalmente involucradas en una participación interactiva para la planificación del vecindario. La tendencia a dominar de los profesionales del exterior se controla a través de varias normas acordadas de comportamiento de grupo. Estas normas llevan tiempo en desarrollarse, pero son críticas para una participación y colaboración con éxito.

#### **Recuadro 6.20: Planificación auténtica: planificación de vecindario en la Gran Bretaña urbana**

En el desarrollo comunitario, hay necesidad de que todos los puntos de vista sean considerados, sin embargo casi siempre ganan los que hablan. En las reuniones y consultas públicas, los planificadores locales tienden a sentarse en una plataforma, detrás de una mesa, manteniendo su superioridad. Cuando tan sólo unas cuantas personas aparecen, y sólo unas pocas de ellas hablan, lo achacan a la indiferencia local. La planificación auténtica o de verdad intenta solventar esta diferencia, identificar las necesidades y recursos locales y hacerlo sin necesidad de charlas infinitas.

El foco es un modelo físico del vecindario. A diferencia de los modelos de arquitectos, este deberá tocarse, poder jugar con él, dejarlo caer y cambiarlo. En la primera reunión, se construye el modelo de vecindario, utilizando casas y bloques de apartamentos hechos de cartón y papel sobre una base de poliestireno. El modelo entonces se pone en la comunidad (lavandería, vestíbulo de la escuela, tiendas locales, etc.) para que la gente lo vea y sepa de la segunda consulta. En la segunda reunión, el objetivo es averiguar: ¿lo hemos hecho bien? No hay lugar para la pasividad, ni muchas sillas, ni plataforma, y el modelo aparece colocado en mitad de la sala. La gente ve los puntos destacados, discute, identifica los problemas y vislumbra las soluciones. Se mueven a su alrededor y pueden poner trozos de papel con sugerencias escritas en localizaciones particulares. Se les permite poner más de una en el mismo lugar, de forma que surjan conflictos. A menudo, las personas que escriben una idea, suelen esperar a que otros hablen de ella primero. El proceso permite que la gente pueda tener primeras, segundas y terceras ocurrencias, pueda cambiar de opinión. El modelo permite que la gente afronte conflictos sin tener que identificarse ellos mismos. Despersonaliza los conflictos e introduce cierta informalidad en la que es más fácil alcanzar el consenso.

Los profesionales también asisten. Los planificadores locales, ingenieros, oficiales de transporte, policía, trabajadores sociales y otros, llevan un distintivo identificándoles. *Pero sólo pueden hablar cuando se les ha hablado anteriormente.* El resultado es que son empujados a inmiscuirse y les empieza a gustar su nuevo cometido. Las barreras “nosotros y ellos” empiezan a romperse. Las prioridades puestas en el modelo poseen la palabra “en desacuerdo” escrita en el reverso. Cualquiera puede darles la vuelta, y seguir permaneciendo anónimo. Las prioridades son evaluadas como Ahora, Pronto, o Más tarde, y también en base a si pueden ser realizadas sólo por gente local (con la ayuda de personas del exterior, algún dinero y asesoramiento) o sólo por personas del exterior. Las obligaciones son negociadas y puestas de manera explícita. La gente puede negociar compromisos.

El siguiente estadio es un estudio local de talento conducido por la gente local. El formulario es pictórico y no se parece a los del gobierno. Los recursos humanos son documentados, y la planificación entonces puede capitalizarse sobre estos recursos hasta ahora ocultos. La participación en este proceso de planificación alternativo actúa como una demostración de la capacidad local, de la cual podrán surgir cosas mayores.

Fuente: Gibson (1991).

### 6.5.3 Participación en sistemas de planificación descentralizados

*Los sistemas de planificación descentralizada ofrecen nuevas oportunidades para la participación*

Es frecuentemente sólo a nivel local cuando un enfoque de desarrollo sostenible centrado en las personas se hace verdaderamente evidente, pues es a este nivel donde las decisiones son tomadas diariamente por individuos y grupos de personas que influirán en sus medios de subsistencia, salud y supervivencia. Los conceptos han de convertirse en realidades. En un contexto local, los individuos y las comunidades están mejor situados para identificar las tendencias, retos, problemas y necesidades importantes, y para acordar sus propias prioridades y preferencias, y determinar qué habilidades y capacidades faltan. De ahí que algunas estrategias estén ahora empezando a concentrar sus asuntos particulares en éste nivel más adecuado, por ejemplo, el enfoque seguido por el Ministro de Planificación en Bangladesh a principios de los años 90 para desarrollar el Plan de Perspectiva Participativo, o la “jeraquí” emergente de estrategias en Paquistán – Recuadro 4.12.

Una combinación de enfoques descendentes (top-down) y ascendentes (bottom-up) está emergiendo en la planificación de distritos de algunos países. Por ejemplo, en Tanzania, la planificación de distritos electorales en Rungwe District implica decisiones que vienen de arriba o descendentes en ciertas materias (ej. fijar índices bancarios de distritos) pero se fomenta la participación de grupos interesados en otros aspectos del desarrollo, como la educación, la producción agrícola y la comunicación.

Las estrategias necesitarán considerar qué *mecanismos* pueden lograr este equilibrio entre los planteamientos descendentes y ascendentes. Los nuevos sistemas de planificación en algunos países proporcionan ejemplos de cómo la descentralización puede contribuir a esto (Recuadro 6.21 y 3.21). Tal equilibrio, necesita acompañarse y apoyarse por mecanismos que aseguren un buen diálogo, un flujo de información de supervisión constante, y un aprendizaje en todos y entre todos los niveles. Los retos de la descentralización se discuten en la sección 2.2.3 y se proporcionan ejemplos de enfoques de planificación estratégica subnacional en la sección 3.42.

### 6.5.4 Asociaciones de grupos interesados múltiples

*Una ENDS es en sí, ante todo, una sociedad de interesados*

Cada vez más, las asociaciones de grupos interesados múltiples están siendo utilizadas para hacer frente a asuntos de desarrollo y negociar soluciones. Pero, al igual que con la participación, el término “asociación” puede utilizarse para querer decir cosas bien distintas. (Recuadro 6.22).



### Recuadro 6.21: Sistemas de planificación descentralizada

**Bolivia** introdujo un sistema de planificación participativo y descentralizado en 1994 con la adopción de la Ley sobre Participación Popular y Descentralización Administrativa (Recuadro 6.14). Esta transfería un significativo poder político y económico a los niveles regionales y locales. El 20% de los impuestos nacionales se pasan directamente a 314 municipios, y se asignan según unos planes de desarrollo de 5 años de duración. Estos planes municipales se desarrollan bajo la vigilancia del Plan Global (esto es, nacional) de 5 años para Desarrollo Económico y Social, y en base a las prioridades identificadas por organismos territoriales de representación de comunidades en áreas particulares. Además, se han establecido comités de responsabilidad, que constan de oficiales de municipios y representantes de la sociedad civil, para supervisar las actividades de los gobiernos municipales y su adherencia a los planes de desarrollo. De forma paralela, los departamentos del gobierno regional reciben un 40% de los ingresos nacionales asignados, de acuerdo con planes de desarrollo regional de 5 años de duración, desarrollados según la base del plan indicativo nacional y los planes municipales.

**Nepal.** El Acta de Auto-Gobierno Local de 1998 transfería poder y responsabilidad a los comités de desarrollo de distritos, municipios y pueblos – estos ahora llevan a cabo la planificación participativa y la gestión sostenible de los recursos en sus áreas. Los comités de planificación de distritos son vistos como entidades autónomas, responsables de reunir a las partes interesadas y armonizar y equilibrar las políticas nacionales sobre necesidades locales.

**Tailandia.** En el pasado, todos los proyectos y presupuestos para las autoridades locales y provinciales eran fijados por el gobierno central. Ahora, los grupos interesados, a través de procesos de planificación participativos, producen información, ideas y propuestas, que son canalizadas al *Bureau* Presupuestario. Este es responsable de las asignaciones financieras a las autoridades locales, municipales y provinciales. Bajo la nueva ley de descentralización, a las autoridades gubernamentales en estos niveles se les asigna un porcentaje fijo del presupuesto total del gobierno para capacitarles a implementar los planes y proyectos determinados por los grupos interesados.

Para planificación descentralizada en **Ghana**, ver Recuadro 3.21.

Fuente: OCDE CAD (2001)

### Recuadro 6.22: Asociaciones – un término cargado

Al igual que la ‘participación’ nadie estará en desacuerdo que las “asociaciones” son una buena idea, pero esta conformidad en sí no cambia las relaciones de los integrantes del día a la noche. En verdad, algunos sostienen que el trabajar en asociación es una forma de comportamiento muy poco natural. La palabra puede implicar “socios de negocios” y/o el concepto más difícil de “socios como iguales”. Si tomamos la noción de una asociación de negocios más allá de su origen en el sector privado, y utilizándola para querer decir una relación que permita ocuparse del negocio entre manos, la cosa empieza a tener más sentido. Si lo llevamos un paso más hacia delante, el término “trato” puede ser más útil para “transacciones comerciales”, que sean mutuamente aceptables (o soportables) para las partes. El cerrar tales tratos dentro de una ENDS puede que mueva o no mueva la relación hacia una relación de iguales – pero al menos engendrará la necesidad de “dar y tomar” para poder construir asociaciones que puedan afrontar algunas de las preocupaciones centrales de la ENDS. Las asociaciones pueden comenzar como pequeñas acciones catalíticas a cargo de una pareja de personas u organizaciones socias, demostrando algo tangible, y atrayendo a otros a unirse a la acción.

Fuente: adaptado de Mayers *et al.* (2001)

Un análisis reciente de los procesos de grupos de interesados múltiples efectuado por el Foro de NUMAD (2001) los describe como

*“ semejantes a una nueva especie en el ecosistema de encontrar-decisiones y estructuras y procesos de gobierno ... (que) han emergido porque hay una necesidad percibida de una manera más inclusiva y efectiva de afrontar los asuntos de sostenibilidad urgentes de nuestro tiempo”.*

El análisis observa que tales procesos de interesados múltiples incluyen muchos enfoques:

*“El término procesos de grupos interesados múltiples se utiliza para describir procesos que tienen como objetivo reunir a los principales interesados en una nueva forma estructural para encontrar decisiones (y posiblemente tomar decisiones) sobre un asunto particular. También están basados en el reconocimiento de la importancia de lograr equidad y responsabilidad de la que hay que dar cuenta, en cuanto a comunicación entre grupos de interesados, implicando la representación equitativa de tres o más grupos de interesados y sus puntos de vista. Están basados en principios democráticos de transparencia y participación, y aspiran a desarrollar asociaciones y robustecer las redes entre los grupos de interesados. Los procesos de grupos de interesados múltiples cubren un amplio espectro de estructuras y niveles de compromiso. Pueden abarcar diálogo (enunciados, intercambio y discusión), o crecer hacia procesos que comprendan: edificación del consenso, toma de decisiones e implementación. La naturaleza exacta de cualquier proceso de grupos interesados múltiples dependerá del asunto en sí, de los participantes, la estructura temporal, etc.”*

Sugiere una serie de principios claves de tales procesos (Recuadro 6.23), que son totalmente coherentes con los de las estrategias para desarrollo sostenible propuestos en el Recuadro 3.1.

Un buen ejemplo de asociación de grupos interesados múltiples a un nivel nacional es el *Proyecto de Sociedad* canadiense, que es uno de los procesos de estrategia nacional más participativos que se han emprendido (Recuadro 6.24). Muchos de tales procesos de grupos interesados múltiples ponen especiales esfuerzos en implicar a grupos particulares, ej. el desarrollo de la Ley de Gestión de Recursos de Nueva Zelanda (Recuadro 6.25).

**Con discutir tendencias fundamentales y explorar “los futuros” deseables se le puede dar unidad a las energías de los interesados**

Uno de los métodos para promover la participación en la elaboración de política es la “conferencia de búsqueda futura”, un foro de grupos interesados múltiples introducido por el pensador de sistemas australiano Fred Emery (Emery y Emery 1978). Ha sido utilizada en todo el mundo para una amplia gama de propósitos, ej. para ayudar a desarrollar una estrategia de turismo natural en las Islas de Barlovento (Recuadro 6.26), en la Estrategia de Conservación Nacional de Pakistán y en la política del sector energético de Colombia. Como ha sido descrito por Baburoglu y Garr (1992):

*‘La conferencia [normalmente 35-40 participantes, 2-3 días] emplea un proceso sistemático en el que los grupos diseñan el futuro que quieren y las estrategias para conseguirlo. La “búsqueda” es de un futuro que se pueda conseguir. Este puede ser un futuro más deseable que el que se va a revelar si no se lleva a cabo ninguna acción, o un futuro totalmente inesperado. El diseñar un futuro colectivamente desencadena una forma creativa de llevar a cabo una filosofía organizativa, y una misión, metas y objetivos enriquecidos por los valores y creencias compartidos de los participantes. Este proceso es especialmente útil en tiempos de turbulencia social, económica y tecnológica [caracterizados por cambios inesperados, incertidumbre, consecuencias no intencionadas y complejidad].’*

### **Recuadro 6.23: Principios para procesos de grupos interesados múltiples**

Estos principios se basan en la experiencia y en lecciones aprendidas de un estudio detallado de un amplio espectro de iniciativas de grupos interesados múltiples nacionales e internacionales. Reflejan esas características de los procesos que han resultado efectivas y representan la mejor práctica. Muestran vínculos cercanos a los principios de aprendizaje y acción participativos (Recuadro 6.17), pero son distintos.

**Responsabilidad de la que hay que dar cuenta:**

Empleando mecanismos democráticos acordados y transparentes de compromiso, búsqueda de posiciones, toma de decisiones, implementación, supervisión y evaluación.

**Efectividad:**

Proporcionando un instrumento para afrontar los asuntos de sostenibilidad urgentes; promoviendo mejores decisiones por medio de una contribución más amplia; generando recomendaciones que tengan mayor respaldo, creando compromiso a través del cual los participantes se identifiquen con el resultado y por tanto incrementen la probabilidad de una implementación exitosa.

**Equidad:**

Nivelando el terreno de juego entre los grupos de interesados cuyas actividades “tradicionales” de presión política dependen en gran medida de sus recursos y estén por consiguiente desequilibradas; aplicando principios de equilibrio regional y de género; proporcionando un acceso equitativo a la información.

**Flexibilidad:**

Cubriendo un amplio espectro de estructuras y niveles de compromiso, dependiendo de los asuntos, de los participantes, de la vinculación en la toma de decisión, de la estructura temporal, etc.

**Buena gobernanza:**

Desarrollando aún más el papel de la participación y colaboración de los grupos interesados en los sistemas (inter)gubernamentales como suplementarios y complementarios, en comparación con los cometidos y responsabilidades de los gobiernos, que están basados en normas y estándares claros.

**Inclusión:**

Permitiendo que todos los puntos de vista estén representados, e incrementando la legitimidad y credibilidad del proceso participativo.

**Aprendizaje:**

Adoptando un planteamiento de aprendizaje durante todo el proceso de diseño; requiriendo que los participantes aprendan unos de otros.

**Legitimidad:**

Requiriendo procesos democráticos, transparentes, responsables, y equitativos en su diseño; requiriendo que los participantes se adhieran a esos principios.

**Titularidad:**

Procesos centrados en la gente, capacitando la titularidad de las decisiones, e incrementando por tanto las posibilidades de una implementación con éxito.

**Participación y compromiso:**

Reuniendo a los principales participantes; apoyando y retando a todos los grupos de interesados a estar comprometidos activamente.

**Asociación/Gestión cooperativa:**

Desarrollando asociaciones y fortaleciendo las cadenas entre los grupos de interesados;

afrontando asuntos conflictivos; integrando los diversos puntos de vista; creando beneficios mutuos (situaciones de ganancia/ganancia en lugar de ganancia/pérdida); desarrollando poderes y responsabilidades compartidas; creando lazos de retroalimentación entre los niveles locales, nacionales e internacionales y en la toma de decisiones.

Ganancias sociales:

Creando confianza al honrar a cada participante por su valiosa contribución al cuadro mayor; ayudando a los participantes a superar percepciones y prejuicios estereotípicos.

Fortalecimiento de instituciones (inter)gubernamentales:

Al desarrollar mecanismos avanzados de una participación de grupos interesados legítima, transparente y equitativa se fortalecen las instituciones, en términos de gobernanza democrática y habilidad incrementada para afrontar retos globales.

Trasparencia:

Aunando a todos los grupos interesados relevantes en un foro y en un proceso acordado.

Voces, no votos:

Hacer que las voces de los distintos grupos interesados sean debidamente oídas.

Fuente: Foro de NUMAD 2001

#### **Recuadro 6.24: El enfoque de grupos interesados múltiples del Proyecto de sociedad de Canadá**

El Proyecto de sociedad reconocía varias necesidades: que la transición a la sostenibilidad es una responsabilidad colectiva de todos los Canadienses; que todos los niveles y sectores de la sociedad deben estar involucrados en identificar e implementar los cambios necesarios; y que se requieren nuevos modelos y procesos institucionales para conseguir un propósito común y una línea de actuación. Estas tres cosas implican asociaciones y redes.

Cinco organizaciones canadienses se reunieron para organizar la Primera reunión Nacional de Grupos de interesados en noviembre de 1992: el Consejo Canadiense de Ministros del Medio Ambiente (CCMA); Medio Ambiente de Canadá; el Instituto Internacional para Desarrollo Sostenible (IIDS); el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID); y la Mesa Redonda Nacional sobre Medio Ambiente y Economía (NRTEE, en inglés).

Representantes de más de 40 sectores de la sociedad canadiense asistieron a la reunión, incluyendo asociaciones de negocios, organizaciones comunitarias y personas indígenas.

Cada una de las cinco organizaciones “patrocinadoras”, actuando como Grupo Operativo, contribuyó con 50.000 dólares canadienses para establecer un Secretariado y contratar a un Director de Investigación. Dos subcomités (Documentación e Información, y Visión y Proceso) asumieron la responsabilidad, respectivamente, para analizar las respuestas canadienses a Río, y para esbozar una ponencia sobre planificación de sostenibilidad. La NRTEE facilitó y presidió el proceso y proporcionó el Secretariado. La mayoría de las tareas fueron llevadas a cabo por voluntarios y comités que se reunían mensualmente. Estaban aquellos que querían “desarrollar planes estratégicos” y otros que querían “realizar proyectos específicos”. Se decidió por tanto realizar los dos.

Un informe del progreso efectuado, junto con las recomendaciones pertinentes, se presentó en una Segunda Reunión Nacional de Grupos Interesados en junio de 1993. En la Tercera Asamblea en diciembre de 1993, se le pidió a NRTEE asumir un cometido de gestión mayor en la siguiente fase del Proyecto, en lugar de actuar meramente como facilitador, y moverse hacia la preparación de un borrador de estrategia. La NRTEE trabajó estrechamente con un

grupo de trabajo compuesto por voluntarios para desarrollar, revisar y criticar el documento de estrategia. Un borrador fue presentado en la Cuarta Asamblea en noviembre de 1994, titulado "Opciones Canadienses para Transiciones hacia la Sostenibilidad". Se sugirieron pequeños cambios y el documento fue aprobado. Un documento revisado se publicó en enero de 1995. La NRTEE entonces organizó una serie de 12 reuniones a través del país para determinar cómo de útil era el documento en involucrar a varios públicos en discusiones sobre sostenibilidad. Un borrador final revisado, basado en los comentarios recibidos, se publicó en junio de 1995. El Grupo de Trabajo, que había sido reconstituido a principios de 1995, además de completar el documento de estrategia, desarrolló un plan de trabajo que abarcaba, entre otras cosas, la compilación de un directorio de instrumentos de sostenibilidad para las comunidades. Los medios de subsistencia sostenibles se seleccionaron como foco central para las actividades del Grupo de Trabajo, con un foro sobre este tema en 1996.

#### **Principios del Proyecto de sociedad:**

- El proceso se diseñó para ser transparente, inclusivo y responsable.
- A cada socio y sector se le animó a identificar y responsabilizarse de su propia contribución a la sostenibilidad.
- El diálogo y la cooperación entre sectores y comunidades fueron elementos claves de la resolución de problemas.
- La visión compartida y el acuerdo en cuanto a política clave y cambios institucionales e individuales, se consideraron necesarios para la transición hacia la sostenibilidad.
- Se enfatizó el hecho de que la estrategia y la acción deben de estar vinculadas, y deben construirse sobre iniciativas previas y otras en marcha.
- La práctica o ejercicio del desarrollo sostenible de Canadá y su contribución a la sostenibilidad mundial han de ser ejemplares.

Fuentes: Proyecto de sociedad (1993, 1994, 1995).

#### **Recuadro 6.25: Involucrando al público, y en particular al pueblo Maorí, a desarrollar la Ley de Gestión de Recursos de Nueva Zelanda**

La Ley de Gestión de Recursos (LGR) fue una parte importante de legislación reformista, que intentaba reconvertir las enormes injusticias, en la forma en que la gestión medioambiental operaba a través de los diferentes sectores, para integrar la planificación nacional y la toma de decisión, para hacer frente a la plétora de legislación que trataba de los recursos naturales, y para proporcionar un objetivo único, a saber: la gestión sostenible de los recursos naturales y físicos. Al desarrollar la Ley, se hizo un enorme esfuerzo por involucrar al público a través de reuniones, seminarios, programas gratuitos abiertos al público y remisiones escritas. Todos los envíos remitidos al gobierno sobre la LGR subrayaban si los puntos de vista de los interesados estaban de acuerdo o diferían de las propuestas que se habían hecho. Se estableció un canal especial para consulta Maorí. Esto implicaba reuniones al estilo tradicional (hui) con organizaciones Maoríes por todo el país para explicar el proceso de la LGR y para constatar pareceres y opiniones. Se pudo disponer de fondos para capacitar a ciertas ONG a involucrarse en el proceso y algunas de ellas realizaron trabajos de encargo.

Fuente: Dalal-Clayton (1996)

### **Recuadro 6.26: Conferencias de búsqueda y estrategias de turismo natural en las islas de Barlovento**

Se llevaron a cabo conferencias de búsqueda en cuatro países de las Islas de Barlovento en el Caribe Oriental durante 1991/1992 como parte de un proceso para desarrollar estrategias de turismo natural. El estímulo fue la amenaza a las exportaciones de plátanos en vista de un cambio inminente en las relaciones comerciales con el RU en 1992. Esto se pensaba que condujese a una mayor dependencia económica del turismo. El limitado potencial para expandir el turismo tradicional resultó en un interés creciente en el turismo natural (también llamado eco-turismo).

El proceso de conferencias de búsqueda fue iniciado por oficiales de antigüedad de agencias del gobierno con un interés directo en el turismo (planificación/ desarrollo económico, turismo y silvicultura). Como facilitadores actuaron el grupo afincado en Canadá “Adapting By Learning Group” (Adaptación mediante Aprendizaje). En cada país, la entidad del gobierno actuando como agencia principal, bien de turismo o planificación, reunió a los interesados claves. Entre los grupos de interesados se encontraban: agencias del gobierno (desarrollo económico, planificación, turismo, agricultura, pesca, finanzas, silvicultura), grupos medioambientales y de patrimonio, organizaciones comunitarias, grupos de mujeres y de jóvenes, cooperativas de granjeros, y negocios privados. Su tarea inicial fue formar Grupos Consultivos Nacionales para dirigir el proceso.

El proceso de conferencias de búsqueda permitía que las implicaciones políticas del turismo ecológico fuesen afrontadas por una amplia gama de intereses implicados: ej. ecologistas examinando la validez del turismo natural o ecoturismo como una estrategia de desarrollo económico, asociaciones de hoteles incorporando en sus estrategias turísticas la conservación medioambiental, y oficiales financieros trabajado con el personal del ministerio de agricultura para apoyar a los pequeños negocios en la provisión de productos locales para consumo turístico.

Los objetivos de las conferencias eran:

- Desarrollar perspectivas nacionales e integrales sobre el turismo natural o ecoturismo;
- Examinar el potencial de una estrategia integrada de turismo natural como base para un desarrollo económico futuro que sea sostenible desde el punto de vista medioambiental;
- Discutir la planificación, diseño y necesidades de gestión de tal enfoque;
- Conectar este enfoque alternativo con iniciativas de turismo existentes;
- Asesorar sobre las maneras en las que la iniciativa de conferencia de búsqueda puede ayudar a crear una capacidad de planificación actual e integrada tanto nacional como regionalmente.

Cada conferencia consistía en una alternancia de sesiones plenarias y de grupos pequeños con presentaciones (a cargo de participantes locales con conocimientos técnicos especiales y experiencia), proporcionando una base para las discusiones. Los grupos pequeños generaban cuestiones y preocupaciones, que eran expuestas en el pleno. Los asuntos claves se seleccionaban para centrar las sesiones de grupo subsiguientes, durante las cuales se identificaban las limitaciones y oportunidades. Se integraban entonces las ideas y las preocupaciones en un conjunto de recomendaciones para la acción, y se remitían a los Grupos Consultivos Nacionales para ser adoptadas en una posterior planificación e implementación.

Fuente: Franklin y Morley (1992)

En años recientes, los periodos de agitación en cuanto a las condiciones sociales y políticas han proporcionado un terreno fértil para que se puedan forjar asociaciones trisectoriales (gobierno, sociedad civil y sector privado) para el cambio. Por ejemplo, en Sudáfrica, el gobierno del Congreso Nacional Africano (CNA) ha establecido el Desarrollo Económico Nacional y Consejo de Trabajo con miembros extraídos de los negocios, del gobierno y la sociedad civil, y con organizaciones de trabajo constituyendo el cuarto sector. Este fuero tiene la labor de adoptar decisiones multilaterales que ejercerán un impacto en la política, el crecimiento económico y la igualdad social. (Recuadro 6.27). En Granada (Caribe), el Primer Ministro preside un fuero regular tripartito que involucra a representantes del gobierno, los negocios y el mundo laboral.

### **Recuadro 6.27: Consejo Sudafricano para el Desarrollo Económico Nacional y el Trabajo (NEDLAC) – Un ejemplo de iniciativa de asociación conducida por el sector público**

#### **Historia**

NEDLAC tuvo su origen en la lucha contra el *apartheid* y la toma de decisión unilateral, así como en llamamientos de todos los sectores de la sociedad para que las decisiones fuesen tomadas de una manera más inclusiva y transparente. Es una entidad estatutaria que se estableció bajo la Ley NEDLAC en 1994, y fue lanzada por el Presidente Mandela en 1995. NEDLAC proporciona un foro único para la toma de decisión multilateral que va a impactar en la política, el crecimiento económico y la equidad social en Sudáfrica. Es una entidad para efectuar acuerdos, no una organización consultiva. Los costes administrativos los satisface el gobierno.

#### **Objetivos**

La Ley NEDLAC incluye los siguientes objetivos para el Consejo:

- Promover el crecimiento económico, la participación en la toma de decisiones económicas, y la equidad social;
- Buscar consenso y alcanzar acuerdos en cuanto a política social y económica;
- Considerar toda la legislación laboral propuesta;
- Considerar todos los cambios significativos para la política social y económica;
- Fomentar una elaboración de política coordinada en cuestiones sociales y económicas.

#### **Estructuras**

*Cumbre nacional* – (reunión anual de 300 personas de todos los sectores) – recibe contribuciones y suministra información relevante a las organizaciones afiliadas.

*Consejo ejecutivo* – se reúne trimestralmente y lo forman hasta 18 delegados de cada “circunscripción” o público (sector). Analiza el progreso, alcanza consenso y finaliza acuerdos.

*Comité de Dirección* – se reúne mensualmente para supervisar y coordinar las actividades.

*Cámaras* – en base a los asuntos a tratar (ej. comercio e industria; finanzas públicas y política monetaria; mercado y desarrollo laboral). Se reúnen frecuentemente con seis delegados de cada circunscripción o sector para esbozar informes y hacer recomendaciones al Consejo Ejecutivo.

*Secretariado* – apoya todas las actividades de NEDLAC y tiene 19 miembros de personal.

### **Papel de intermediario o cometido de promoción de la asociación**

Como asociación de negocios, gobierno, mundo laboral y sociedad civil, NEDLAC actúa como intermediario entre las partes, además de promover la asociación y el consenso como foco principal de operaciones.

### **Actividades principales**

NEDLAC se centra principalmente en cimentar el consenso entre todas las circunscripciones o sectores, para la formulación de política del gobierno sudafricano. Todas las recomendaciones se presentan en el parlamento y se convierten en la base para la legislación nueva o revisada. Entre las actividades del secretariado se incluyen:

Capacitación de los representantes de cada circunscripción para negociar eficazmente;

Apoyar las diferentes estructuras (ver arriba) en sus respectivos trabajos;

Efectuar vínculos con otras entidades públicas;

Llevar a cabo investigaciones y estudios para asegurar que todas las partes sean debidamente informadas de los desarrollos nacionales e internacionales en política social y económica;

Esbozar el informe anual de NEDLAC – sometido a discusión en el parlamento;

Comunicar todos los acuerdos, informes y hallazgos al público general;

Supervisar la implementación.

Fuente: Adaptado de Tennyson (1998)

*Las sociedades de desarrollo sostenible le traen a cada socio ventajas diferentes*

Los beneficios de la asociación tri-sectorial pueden diferir con respecto a los socios individuales, pero aún pueden ser complementarios (Tennyson y Wilde, 2000):

- Los socios del sector público se perciben como más receptivos y accesibles debido a su compromiso con la asociación;
- Los socios del sector privado se vuelven más estables y exitosos, y por tanto más provechosos;
- Los socios de la sociedad civil ganan mayor alcance y ejercen más impacto.

Cada sector puede traer sus propios recursos a la asociación, no sólo recursos económicos (Caudro 6.10):

**Cuadro 6.10: Recursos potenciales de las organizaciones en la tríada de desarrollo** (Fuente: Tennyson y Wilde 2000)

<b>Sector público</b>	<b>Sector privado</b>	<b>Sociedad civil</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Acceso a información</li><li>• Personal cualificado con foco en el interés público</li><li>• Excedente de alojamiento y capacidad de transporte</li><li>• Autoridad para movilizar recursos de otras fuentes del sector público</li><li>• Proceso presupuestario</li><li>• Estabilidad</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Habilidades de gestión y técnicas</li><li>• Equipos</li><li>• Diseminación y capacidad de distribución</li><li>• Contactos y esfera de influencia</li><li>• Innovación</li><li>• Recursos y rigor financiero</li><li>• Actuación rápida</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Práctica en el terreno</li><li>• Experiencia y conocimientos de desarrollo</li><li>• Peñías de las personas</li><li>• Respuestas imaginativas y de bajo coste a los retos</li><li>• Movilización social y habilidades de defensa pública</li><li>• Credibilidad asociada</li><li>• Conducida por valores</li></ul>



### 6.5.5 Centralización en el consenso, las negociaciones y la resolución de conflictos

El pronto establecimiento del consenso en cuestiones claves como el propósito de la ENDS y, subsecuentemente, su visión y prioridades, es una fuente de fortaleza, tanto para la durabilidad de la estrategia como para su habilidad en conducir a cambios para mejor. El consenso es el mejor principio sobre el que apostar para las estrategias, pero también necesitarán negociación y resolución de conflictos los conflictos particulares. Estas tareas de toma de decisiones dependen de una participación sólida. Estas se consideran con detalle en el Capítulo 8 en la toma de decisiones (8.3.3-4).

### 6.5.6 Trabajo en grupos

Las estrategias necesitarán hacer uso de una variedad de enfoques para involucrar a los diferentes grupos interesados. Muchos enfoques involucran a grupos de trabajo (en reuniones, seminarios, grupos de discusión e intersectoriales, análisis colectivo, talleres de trabajo, mesas redondas, etc.). Por ejemplo, en muchas Agendas Locales 21, un grupo de trabajo:

*“es típicamente una pequeña entidad de 10 a 20 representantes de interesados que tienen un interés o experiencia particular en un asunto o problema específico.... Los grupos de trabajo llevaron a cabo las distintivas tareas de identificación del asunto, análisis del problema, investigación técnica, fijación de prioridades, planificación de la acción y análisis del impacto, implementación y supervisión, y evaluación y retroalimentación. Algunas estructuras se utilizaron para recoger y analizar información o para desarrollar propuestas de acción; otras se utilizaron para integrar propuestas de acción; otras para desarrollar indicadores de actuación y evaluar el progreso al conseguir metas” (CILA, 1996).*

Es importante que el Secretariado y los facilitadores tengan las habilidades necesarias para gestionar las dinámicas del trabajo de grupo (Recuadro 6.28). Para que un grupo actúe con eficacia, consiga sus objetivos y cimiente el consenso, los individuos presentes deberán contribuir a una gran amalgama de cometidos y funciones (ej. algunos individuos serán creativos y provocarán ideas; otros serán prácticos y capaces de convertir las ideas en acciones; otros más sobrios y analíticos y capaces de llevar a cabo un análisis profundo, etc.). También deberán ser razonablemente compatibles (aunque un cierto grado de conflicto entre los miembros evitará la complacencia).

#### (a) Facilitación

Las habilidades de facilitación son un requisito básico para asegurar una participación activa y unos intercambios importantes durante los seminarios y otras actividades de grupo (Recuadro 6.29). Los facilitadores deberán haber estado involucrados en el proceso de diseño estratégico (siempre que sea posible) o al menos haber sido totalmente informados para asegurar su completo entendimiento del proceso y su compromiso con respecto a cómo se decidió conducir el proceso.

Los facilitadores pueden ayudar a los participantes a evitar discusiones por propuestas favoritas y hacer en su lugar sugerencias innovadoras; a desafiarlos a ser creativos e integradores; a no permitirles estar de acuerdo sólo por evitar conflictos, y a subrayar que las diferencias son útiles. Cuando las decisiones se paralicen, el facilitador podrá señalar dónde existe acuerdo sobre el que edificar. Cuando no sea posible alcanzar ningún acuerdo en un asunto dado, podrá acordarse volverlo a plantear en un estadio posterior.

*Las tareas de estrategia dependen en su mayoría de la calidad del trabajo de grupo*

*Vale la pena invertir en buenos facilitadores para que den el vamos a la estrategia y, luego, esparcir la capacidad de animación a través de toda la estrategia*

### Recuadro 6.28: Las dinámicas del trabajo de grupo

Algunas observaciones generales:

- Los grupos generalmente producen menos ideas que los individuos trabajando separadamente, pero a menudo generan ideas más apropiadas, ya que cada una es discutida y analizada más profundamente;
- Es más probable que los grupos identifiquen errores de juicio antes de llevarse a cabo la acción;
- La discusión estimula un razonamiento más detenido y conduce a la consideración de un mayor número de ideas. Sorprendentemente, los buenos grupos tienden a tomar decisiones más audaces de las que hubieran tomado los individuos que los contienen si hubiesen actuado independientemente;
- Los grupos que son demasiado cohesivos, también tienden a crear sus propios problemas. Las sectas religiosas, los grupos militares, equipos deportivos y grupos políticos, muestran todos una tendencia hacia una identidad de grupo dominador. En casos extremos, la conciencia y los principios del individuo se sacrifican por la lealtad, armonía y moral del grupo;
- Un consenso total no es siempre deseable (ver 8.3.3);
- El buscar el consenso a toda costa puede llevar al grupo a un punto ciego en el que se vuelva extremadamente selectivo en los hechos que ve, clasifica o acepta;
- El mantener una agenda abierta, crear un sentido de conciencia autocrítica, e impedir el secretismo dentro de estos tipos de grupos es esencial si se quiere evitar las “alucinaciones” de grupo.

#### *Estadios en el funcionamiento del grupo:*

El poner a varias personas juntas para trabajar en una investigación única o actividad de desarrollo, no conduce necesariamente a un *equipo* productivo de investigadores (Handy 1985). Antes de que un grupo de personas pueda funcionar bien como equipo, tienden a pasar por una serie de estadios.

Primero, varios individuos se reúnen, a veces como desconocidos, otras como colegas profesionales, para crear un grupo nuevo para un propósito definido. En este estadio temprano de formación, aún son un conjunto de individuos, cada uno/a con sus propias perspectivas, agendas y experiencias, y con poca o ninguna experiencia compartida.

Al irse los individuos familiarizándose unos con otros, el grupo entrará en una fase tormentosa. Existen buenas razones para dar este nombre a la segunda fase de formación del grupo, ya que es durante este estadio donde se desafían los valores y principios personales, se toman o rechazan los cometidos y las responsabilidades, y los objetivos del grupo y el modo operativo se empiezan a definir más claramente. Si existe demasiado conflicto y discordia dentro del grupo, éste colapsará. Si, no obstante, existen áreas coincidentes, el grupo ganará mayor cohesión y un sentido del propósito.

Al empezar los miembros del grupo a ir entendiendo sus cometidos en relación unos con otros y establecer una visión o meta conjunta, desarrollarán una identidad claramente discernible y normas de comportamiento específicas del grupo. En este estadio de normalización, el grupo se ha asentado. Las personas se conocen mejor unas a otras, han aceptado las reglas, y probablemente desarrollado subgrupos y amistades.

Una vez que estas normas han sido establecidas, el grupo estará listo para la acción y entrará en la fase de actuación. Es en esta fase cuando trabajará más efectivamente como grupo. Este equipo tiene vida propia, y un poder considerable para fomentar el aprendizaje. El nivel de confianza de los miembros del equipo habrá alcanzado el punto en el que estén dispuestos a afrontar riesgos significativos y probar nuevas ideas propias.

### **Recuadro 6.29: Habilidades de facilitación**

El **cometido clave** de un facilitador es:

- Asegurar un flujo efectivo de comunicación dentro de un grupo, de manera que los participantes puedan intercambiar información y llegar a decisiones;
- Plantear problemas y fomentar el análisis de grupo;
- Incitar a la gente a pensar críticamente y motivarlos hacia la acción;
- No cambiar ni ignorar ninguna decisión alcanzada por los participantes mediante consenso;
- Ser sensible, a toda comunicación verbal y no verbal que ocurra en el grupo;
- Ser sensible a los sentimientos, actitudes, cultura, intereses y cualquier agenda oculta que pueda estar presente en un grupo;

Para **resolver conflicto(s)**, un facilitador deberá ser consciente:

- De los acuerdos que hayan de ser explorados;
- De los desacuerdos que deban ser respetados;
- De identificar los asuntos fuera de lugar, de forma que el foco sea alcanzar un acuerdo; y
- De explorar diferencias, preguntar cuestiones encaminadas a resolver el problema, no cuestiones juiciosas, y animar a todos los participantes a hacer lo mismo.

Un **buen facilitador**:

- Tendrá un buen dominio del tema o temas que se discuten (de manera que pueda hacer que las cosas fluyan y vayan al grano);
- Seguirá de cerca la dirección y marcha de la discusión, observando las contribuciones de todo el mundo para entresacar aspectos comunes cuando resuma cada cierto intervalo lo que se ha dicho;
- Al resumir, constatará claramente las diferencias y no dejará que la presión haga consentir;
- Estará preparado con planes de contingencia (ej. si un orador no aparece);
- Fomentará una atmósfera abierta, conducente al aprendizaje y al compartimento de ideas, y que haga sentirse a todo el mundo cómodo, importante y reconocido como parte del grupo;
- Alentará a todo el mundo a hablar libremente, compartir y participar (haciendo que incluso los más callados participen);
- Conocerá sus limitaciones y valorará las de los participantes;
- Tendrá una buena idea de lo que es alcanzable y lo que no;
- Tendrá conciencia y sensibilidad respecto a aquellos asuntos en que los participantes necesiten consultar con sus circunscripciones;
- Estará al tanto de la condición y contribución de los participantes: quien está respondiendo, quién se duerme, quién no está escuchando, o abandona la sala con frecuencia, etc. Esto señalará cuando cambiar o ajustar la discusión;
- Gestionará el tiempo disponible de manera efectiva, ajustándose a los horarios acordados y a los tiempos de discurso – que necesitan ser los mismos para todo el mundo (con excepciones obvias para participantes que hablen en otro idioma y cosas parecidas). Esto equivale a un equilibrio entre ser demasiado apretado o rígido y demasiado laxo o liberal;
- Será flexible y receptivo a las diferentes situaciones (de ahí que necesite considerables habilidades de diagnóstico para capacitarle a evaluar una situación dada correctamente);
- Utilizará enfoques y técnicas creativas para fomentar la participación;
- Sabrá enjuiciar cuándo detener una discusión, esperar o continuar;
- Será humilde, respetuoso y sabrá reconocer las contribuciones de todo el mundo;
- Asegurará que los participantes evalúen y valoren la reunión, para constatar información o comentarios al respecto (ya sea formal o informalmente; cuantitativa o cualitativamente, oral o por escrito – como corresponda).

**Maneras de trabajar**

- El grupo necesita ponerse de acuerdo sobre cómo tratar las posibles, y fundamentales, contribuciones del facilitador. Una opción sería alternar el cometido del facilitador;
- En algunos casos, podría merecer la pena considerar el trabajar con facilitadores especiales que hiciesen de nexo con grupos de interesados particulares;
- Se recomienda la utilización de cuademillos típicos de “stands” de presentaciones, técnicas de “metaplan” (mediante visualizadores), u otras técnicas de facilitación para registrar transparentemente lo que se está diciendo, facilitar el resumen y ayudar en la toma de decisiones. Merece la pena considerar y experimentar con otras técnicas de trabajo de grupo. Entre ellas: escenarios de talleres de trabajos, laboratorios futuros, jurados de ciudadanos (dependiendo de la situación, el asunto, el contexto cultural y el grupo).

Fuentes: VSO/IIRR/PEPE (1998) y foro NUMAD (2001)

Para orientación sobre facilitación y dirección de reuniones de grupos, ver Pretty *et al.* (1995)

### *(b) Responsabilidades de los participantes*

Es también importante para los participantes estar de acuerdo en, y observar, algunas reglas básicas para que el trabajo de grupo sea efectivo. El Recuadro 6.30 sugiere algunas basadas en un reciente estudio de enfoques exitosos de NUMAD.

### *(c) Informadores*

Los “Rapporteurs” (personas responsables de informar sobre las actividades del grupo) necesitan ser acordados por el grupo y ser asignados al principio de las reuniones, al igual que el proceso de documentación (actas, informes, etc.). Esto necesita hacerse de la forma más neutral posible, reflejando la amplitud y profundidad de las discusiones. Se deberán centrar normalmente en comunicar hallazgos, ideas y decisiones generadas o aprobadas por el grupo, en lugar de declaraciones atribuidas a individuos.

### *(d) Agendas de la reunión*

Las posibilidades del programa de las reuniones o seminarios de cualquier grupo de trabajo son muchas e incluyen:

#### (1) Actividad introductoria:

- Introducción de los participantes, dando nombres, antecedentes organizativos, ligeras expectativas de los resultados de la reunión (con cuidado de no ocupar demasiado tiempo);
- Fijación del escenario – por gente local (si es en una localidad particular) y/o los organizadores;
- Resumen de asuntos claves – desde diferentes perspectivas;
- Ejercicio de fijación de objetivos, para clarificar la agenda

#### (2) Trabajo de grupo:

- En grupos de sectores;
- En grupos de discusión (quizás cada grupo discutiendo un tema o asunto diferente);
- En grupos de tareas (cada grupo con una tarea específica);
- Utilizando quizás 1-3 preguntas o cuestiones por grupo

### **Recuadro 6.30: Reglas básicas ilustrativas para el trabajo de grupo**

Las siguientes reglas han resultado ser efectivas en el trabajo de grupo de un estudio reciente:

- (a) Durante la discusión, los participantes deberán esforzarse tanto como puedan en ser francos y sinceros, y mantener un interés respetuoso con las opiniones de los demás. Es importante que haya una atmósfera que incite a ser directo, abierto, objetivo y humilde.
- (b) Los participantes necesitan ser honestos y dignos de confianza.
- (c) Los participantes deberán abstenerse de realizar ataques personales.
- (d) Todos los participantes y sus contribuciones deberán ser tratados por igual.
- (e) Para ayudar a comprender y clarificar percepciones, se deberá incitar a los participantes y a los facilitadores a repetir en sus propias palabras los puntos de vista de unos y otros (“escucha activa”).
- (f) Los participantes deberán reprimirse de presuponer los motivos de otros, y en vez de ello ser incitados a hacer preguntas directas.
- (g) Los participantes deberán dirigirse al grupo en su conjunto, y mostrar interés por cada uno de los puntos de vista, en lugar de confrontar y criticar a los individuos.
- (h) Los participantes deberán discutir sobre una base lógica, dando sus propias opiniones, al tiempo que buscan coincidencias y diferencias.
- (i) La discusión de grupo espontánea puede ser útil: el conducir una sesión exponiendo ideas y agrupándolas sin emitir juicio para discutirlo más tarde puede generar un mayor número de ideas. Cuando una idea se expone, se convierte en propiedad del grupo.
- (j) Los participantes deberán considerar el efectuar un ejercicio de aprendizaje, para extraer el éxito de otros procesos y acuerdos, y utilizar los resultados para profundizar en el pozo de ideas.
- (k) Todos los participantes necesitarán estar abiertos al cambio cuando se embarquen en un proceso de comunicación, como se indicó anteriormente. No se puede entrar en un auténtico diálogo con el objetivo de “hacer lo que uno quiere”.
- (l) Capacitar espacio y tiempo para varios modos de comunicación, socio-emocional y el estrictamente orientado hacia la tarea.
- (m) Si los participantes sienten que otros no están jugando según las reglas acordadas, necesitan expresar eso al grupo y el grupo necesitará afrontar el problema.

Fuente: Foro NUMAD (2001)

#### (3) Plenarias:

- Información suministrada/presentación del trabajo de grupo a todos los participantes;
- Estudios de casos – nacional, de una localidad particular o incluso de otros países;
- Presentaciones de problemas u opciones de los especialistas;
- Contribución audiovisual;
- Resultados de investigaciones previas

(4) Planificando la acción y terminando:

- Resumen de los resultados del seminario o evento;
- Aumentos propuestos para las políticas existentes, ajustes institucionales, inversiones, programas o proyectos, etc.
- Nuevas políticas identificadas, ajustes institucionales, inversiones, programas o proyectos, etc.;
- Acuerdo sobre prioridades;
- Creación de un plan de acción en pequeños grupos o junto a todos los participantes, finalizando en un acuerdo sobre quién, qué y cuándo;
- Compromisos de recursos en apoyo de más acción.

(5) Descansos apropiados:

Son esenciales por una variedad de razones. Para:

- Permitir a los participantes del grupo conocerse unos a otros a un nivel más personal;
- Reducir o disipar tensiones crecientes;
- Promover oportunidades para las negociaciones de subgrupos;
- Reducir el aburrimiento;
- Volver a tomar energías con refrescos;
- Evitar la fatiga física y el sobrecargo emocional.

Los facilitadores deberán ser sensibles a las dinámicas de grupo y ser lo suficientemente flexibles para introducir descansos incluso cuando no estén programados.

El Recuadro 6.31 sugiere un modelo de programa para un seminario intersectorial.

### **Recuadro 6.31: Programa ejemplo para un seminario intersectorial**

#### **Sesion 1: Bienvenido e introduccion a la agenda del seminario**

- Objetivos del seminario en líneas generales
- Presentación de los organizadores y facilitador

#### **Sesion 2: Grupos sectoriales**

Separar las discusiones del sector en:

- Puntos fuertes y débiles del sector;
- Pareceres de otros sectores;
- Beneficios para cada sector de las asociaciones intersectoriales

#### **Descanso**

#### **Sesion 3: Sesion plenaria**

Información breve suministrada sobre cada cuestión, en turno por cada sector, seguida de reacciones y discusión

#### **Sesion 4: Valores y principios centrales**

Identificación de valores y principios centrales apuntalando cualquier iniciativa de asociación potencial

#### **Descanso (comida)**

**Sesion 5: Estudios de casos/asuntos**

Presentaciones a cargo del orador invitado de ejemplos relevantes de asociaciones con éxito (local, nacional, regional, o internacional, como corresponda)

*o*

Asuntos claves para el grupo – discusión de grupo espontánea sobre asuntos generales de desarrollo sostenible (ej. el desarrollo de procesos de planificación integrados, capacitación para asociaciones intersectoriales) o un tema específico (ej. desempleo juvenil, crimen, desarrollo de empresa).

**Sesion 6: Grupo de tarea en cuanto a planificación de acción**

Discusiones de sectores diversos sobre el desarrollo de aspectos paralelos del proceso de planificación.

**Sesion 7: Sesión plenaria**

- Breve información recibida sobre planificación de la acción e implementación de la estrategia de desarrollo integrada;
- Acuerdo sobre quién hará qué

**Comentarios recibidos**

- Sobre cómo se condujo el proceso del seminario
- Sobre cómo de contentos están los participantes con los resultados

**Fin**

*Nota:* Este programa podrá abarcar de 1 a 3 días.

Adaptado de: Tennyson (1998)

**6.5.7 Estudios de mercados, medios electrónicos y otros métodos remotos**

Las telecomunicaciones e Internet están proporcionando canales cada vez mejores para provocar la participación del público general y de grupos de interés especial. El desarrollo estratégico, por ejemplo, de la Comisión de Silvicultura de Gran Bretaña, ha hecho uso frecuentemente de estudios telefónicos para saber la percepción del público en cuanto a valores forestales y sus propias necesidades. Las ENDS del RU y Bélgica recibieron importantes comentarios en cuanto a esbozos de documentos de estrategia colocados en Internet. Tales “estudios de mercado” no se hallan confinados a los países más ricos, sino que se están utilizando en muchos países en donde los planificadores están tomando conciencia del poder de los grupos interesados en fomentar el cambio hacia un desarrollo sostenible, como en el caso de Granada (Recuadro 6.32).

*Internet puede mantener la participación funcionando a un bajo costo y a un alto grado de conveniencia para muchos interesados*

### **Recuadro 6.32: El estudio de mercado consigue una política forestal participativa, Granada**

Una nueva era en cuanto a política forestal participativa emergió a finales de los años 1990 en Granada, una pequeña nación del Caribe oriental. Para aquellos individuos preocupados, el fallo cada vez más evidente de las políticas forestales previas, basadas en inquietudes de los guardabosques, políticos y consultores extranjeros, puso de manifiesto que se necesitaba un giro de 180°, vinculado fuertemente a los valores de los grupos interesados. Se diseñó localmente un proceso consultivo, alcanzando a cada municipio.

Sin embargo, el Departamento Forestal Granadino (DF), que organizó el proceso, estuvo constreñido por el hecho de que había pocos sistemas tradicionales o gubernamentales de consulta y participación. En verdad, la “participación” era un concepto que había estado fuertemente asociado al anterior régimen comunista.

De ahí, que las metodologías participativas utilizadas para el proceso tuviesen que ser especialmente introducidas: series de reuniones de distintos tipos, estudios aislados vinculados a grupos consultivos, cuestionarios, programas de radio abiertos al público, y lecciones de escuela. Aunque el material escrito normalmente tuvo menos impacto del esperado, las reuniones, seminarios, entrevistas (muchos cuestionarios fueron rellenados mediante entrevistas estructuradas, por ejemplo con granjeros) y otros medios orales funcionaron bien. El personal de antigüedad del DF se alertó al ver que pocas mujeres habían estado asistiendo a las reuniones locales, y respondieron con una reunión para representantes de grupos de mujeres. Partiendo de la base de la predilección nacional por la radio y la TV, se llevaron a cabo una serie de emisiones televisivas, programas de radio abiertos al público y estudios, para aumentar la concienciación.

Lo más revelador (de un enorme abanico de opiniones) fue el estudio de mercado llevado a cabo en la prensa. Este estudio de la opinión pública en cuanto a “prioridades forestales” del público puede ser artificial, o sea una visión nacional de las clases más instruidas en lugar de opiniones locales específicas de *diferentes* grupos. Pero sus resultados cuantitativos fueron muy significativos para cambiar de política. La clasificación pública de las prioridades forestales fue casi el reverso de lo que el DF había estado haciendo; al principio de la lista se hallaba la conservación del suelo y del agua y el recreo, en lugar de los suministros madereros.

Esto fue un contraste tal que el DF no tuvo más remedio que: (a) revisar a fondo la política, y quizás más importante, (b) hacer que la implementación de la política fuese una continuación del planteamiento participativo. El siguiente estadio de la estrategia forestal será identificar y fortalecer las formas locales de gobierno, tales como grupos comunitarios, sociales, y de usuarios de recursos, como base para la planificación futura, la implementación y la supervisión de política.

Resumiendo, es muy revelador el contraste entre el Plan de Acción previo de Bosques Tropicales apoyado por la FAO (que no fue ni ampliamente conocido ni siquiera aceptado como válido por aquellos que lo conocían) y la nueva política participativa. La nueva política ha sido percibida, incluso por el Primer Ministro, no sólo como un hito hacia un uso más viable y equitativo de los bosques, sino como un modelo para todo desarrollo político conducido por el país en Granada.

Fuente: Bass, 2000