

"PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL PLAN GENERAL DE POLÍTICA FORESTAL EN CATALUÑA".

Mireia PECURUL, Glòria DOMÍNGUEZ, Eduard PLANA

Centre Tecnològic Forestal de Catalunya. Àrea de Política Forestal y Desarrollo Rural. Pujada del Seminari, s/n. 25280 Solsona, Lleida.

A/e: mireia.pecurul@ctfc.es ; gloria.domínguez@ctfc.es ; eduard.plana@ctfc.es

Resumen

Los cambios en las percepciones sobre bosque y en el marco legislativo acontecidos en la escena mundial han favorecido la implicación de la sociedad civil en la planificación territorial y forestal. En este contexto, más complejo y dinámico, aparece un nuevo modelo de gobernanza basado en las redes políticas entre los actores públicos y privados. Los procesos participativos permiten obtener conocimientos, identificar y generar discursos, así como una mayor capacidad de intervención. Con ello se puede mejorar las deficiencias de la gobernanza, pero también se puede utilizar para legitimar decisiones ya tomadas. Por ello se recomienda iniciar la planificación en una fase temprana, cuando aún todo es posible, e incorporar los agentes en cada una de la toma de decisiones. Como caso práctico, se analiza el desarrollo de la participación en la elaboración del nuevo Plan General de Política Forestal de Cataluña (2005-15).

Palabras clave: Gobernanza, planificación forestal, redes políticas, actores públicos y privados, toma de decisiones.

1. INTRODUCCIÓN

Bajo el auspicio de las “Nuevos Modos de Gobernanza para la Sostenibilidad Forestal en Europa”, los gestores dirigen sus esfuerzos en encontrar métodos menos incisivos para conseguir sus objetivos, como por ejemplo, a través de los Planes Forestales Nacionales (PNF), reconocidos como una herramienta prometedora para la implementación de las políticas orientadas a la gestión forestal sostenible a nivel de un país.

Durante los últimos años se ha llevado a cabo una intensa investigación científica relativa a la participación en los PNF, principalmente a través de la red de investigación de la Acción COST E39 “Planes Forestales Nacionales en el contexto europeo” (1999-2003). Se ha elaborado y compilado abundante material científico con una perspectiva teórica durante los últimos años, y se han analizado múltiples casos prácticos en Europa (GLÜCK Y HUMPHREYS, 2002); (APPELSTRAND, 2002); (BARSTAD, 2002).

Aún así, todavía no se han realizado análisis comparativos ni evaluaciones sistemáticas para medir la eficiencia de estas prácticas. Con el fin de llenar este vacío se ha iniciado un proyecto europeo: “Nuevos Modos de Gobernanza para la Sostenibilidad Forestal en Europa (GoFOR)”; financiado por la Comisión Europea dentro del sexto programa marco para la Investigación y el Desarrollo Tecnológico (FP6). El objetivo principal de GoFOR es evaluar las nuevas formas de Gobernanza. Basado en argumentos teóricos y evidencia empírica, el proyecto pretende elaborar un conjunto de criterios que articulen el concepto de “nuevos modos de Gobernanza” mediante sus elementos constituyentes; entre ellos la **participación pública**.

El proyecto dará una amplia descripción de los nuevos modelos de Gobernanza de forma que pueda establecerse una investigación comparativa entre los diez países implicados. Los resultados proveerán un apoyo científico para el desarrollo, la implementación y la evaluación de enfoques políticos modernos para promover la gestión forestal sostenible y el desarrollo rural en la Unión Europea; así como la elaboración de políticas a escala regional y nacional. En este marco, y como estudio de caso

en España, se analizarán las prácticas actuales de Gobernanza en el sector forestal de Cataluña, articuladas a través del proceso de elaboración del Plan General de Política Forestal de Cataluña (PGPF).

El primer plan forestal en el ámbito de Cataluña se realizó en el año 1994. Este PGPF fue un plan innovador, con vigencia hasta el año 2004. Sin embargo diversos factores han dificultado su aplicación: destacan los incendios catastróficos de los años 1994 y 1998, así como importantes modificaciones en la distribución de competencias entre los departamentos implicados.

En el año 2003 empezaron los trabajos de revisión y redacción de un nuevo PGPF para el periodo 2005-2015. En el diagnóstico elaborado durante la primera fase del PGPF entre otros aspectos se hizo referencia, al insuficiente diálogo entre la administración y los agentes, se puso en duda el modelo de gestión pública, se expresaron quejas en relación al incumplimiento de la puesta en marcha de ciertas políticas y se constató la falta de figuras de concertación entre todos los agentes.

2. LAS BASES DE LA GOBERNANZA

A diferencia de la Gobernanza, la palabra Gobernancia no figura en el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Adoptaremos así el término Gobernanza, por el que se designará tanto la acción y el efecto de gobernar como, en un sentido más amplio, las nuevas modalidades de dirección y coordinación intersectoriales entre políticas e intereses diversos que se observan en múltiples niveles, tanto en el plano local como nacional e internacional. Éstas articulan una relación virtuosa que promueve un equilibrio entre el Estado, el mercado y la Sociedad Civil, en la que se busca finalmente el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero. La Gobernanza supera el proceso simple de la toma de decisiones lineal y jerárquico ya que integra procesos más complejos donde aquellos que participan están al principio pero también forman parte de los mismos (SOLINÍS, 2002).

Se entiende como Gobernanza:

- Una dependencia recíproca entre organizaciones
- Sistemas estables de grupos de personas organizados (públicos o privados)
- Las interacciones continuadas entre miembros de una red
- Relaciones fundadas en reglas que construyen confianza, reducen incertidumbre y establecen las bases para una coordinación no jerárquica.
- Nuevas herramientas para dirigir y guiar gobiernos

Gobernanza no es:

- Gobernanza corporativa (la manera en qué corporaciones de negocios son dirigidas y controladas)
- Gestión de nuevo público (gestión del sector privado, métodos para el sector público)
- Teorías de relaciones internacionales (cómo los estados ceden parte de sus poderes a instituciones internacionales)

Aunque los elementos centrales en el campo de los nuevos modos de Gobernanza son generalmente conocidos tanto en la arena política (EC Libro Blanco de la Gobernanza Europa; MCPFE enfoque a Programas Forestales Nacionales en Europa) como en el campo científico (GLÜCK *et al*, 2003); en la práctica, puede interpretarse de bastantes maneras distintas. GoFOR tiene como propósito determinar un enfoque común de la definición de Gobernanza y un prototipo general del marco conceptual. Para ello se ha establecido el siguiente conjunto de elementos a fin de transformar el concepto de nuevos modos de Gobernanza en un elemento operativo:

- Participación pública

- Coordinación intersectorial
- Coordinación multinivel
- Elaboración adaptativa e iterativa de políticas
- Experiencia responsable

3. EL ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL PGPF

3.1. *Conceptos y Bases teóricas de la participación*

La participación puede ser definida como el conjunto de procesos voluntarios a través de los cuales las personas, individualmente o a través de grupos organizados, pueden intercambiar información, expresar opiniones y articular intereses, y tienen capacidad de influenciar decisiones o resultados sobre los temas tratados (c.f. FAO/ECE/ILO equipo de especialistas en Participación Forestal). Participación es un principio básico que suministra transparencia y intercambio de información, un requisito para construir consenso. O de forma más genérica, el proceso mediante el cual los individuos toman decisiones sobre las instituciones, los programas y los ambientes que los afectan (GLÜCK, 1999; SHANNON, 1999). Esto implica la participación de todos los actores, empezando por un proceso de clarificación de sus papeles y responsabilidades, definiendo sus derechos de intervención, maneras y herramientas de colaboración y cooperación, y eventualmente llegando a implementar conjuntamente y compartir aportaciones y beneficios.

La participación se ha convertido en parte del discurso dominante del desarrollo sostenible e indica que administradores y expertos pueden llegar al interés público permitiendo que éste participe en la elaboración de decisiones ambientales. El “público” está constituido por grupos con puntos de vista diversos. Hay dos maneras de reconciliar esas diferencias (i) a través del ejercicio de poder y (ii) a través de un debate racional o alguna combinación de las dos (TABBUSH, 2004).

Desde el punto de vista de la ciudadanía, la participación comprende actividades que afectan la formulación, la adopción y la implementación de políticas públicas y/o afectan la formación de comunidades políticas en relación a asuntos o instituciones de interés público.

Desde el punto de vista de la Administración, la participación es el esfuerzo del equipo de planificación o gestión forestal para abastecer de una forma continua al público con un amplio rango de oportunidades para influenciar la planificación y la gestión forestal y analizar sistemáticamente, evaluar y subsecuentemente incorporar, en la medida de lo posible, las aportaciones públicas resultantes en los planes forestales.

El nuevo PGPF se ha desarrollado aplicando el enfoque de las Conferencias Ministeriales de Protección de los Bosques Europeos (MCPFE); por eso el PGPF constituye un proceso participativo, holístico, intersectorial e iterativo de planificación de las políticas forestales a escala regional a fin de progresar hacia una gestión forestal sostenible. En este escenario las decisiones se toman directamente por aquellos que son los actores y beneficiarios del desarrollo forestal, en un marco regulador compatible con el programa forestal nacional del conjunto de la nación.

En la elaboración del proceso participativo se ha seguido la tendencia actual del enfoque “abajo hacia arriba” (bottom-up). En este procedimiento democrático participativo, la Administración Forestal necesita ser informada por los usuarios de las demandas de la sociedad, con la finalidad de tenerlas en cuenta en las decisiones técnicas.

De la misma manera, en el diseño de la estrategia de participación, también se han seguido las recomendaciones de Appelstrand (APPELSTRAND, 2002) para la participación en los planes forestales nacionales, así como otros informes de la COSTE-19 (GLÜCK & HUMPHREYS, 2002); (GLÜCK *et al.*, 2003).

3.2. *La implementación de la participación en el PGPF de Cataluña*

Desde el principio la participación ha sido un elemento clave del PGPF de Cataluña. Reconociendo

desde el inicio que se trataba de un proceso a largo plazo, se han ido incorporando las opiniones de expertos, técnicos y otros agentes del sector forestal de forma gradual a lo largo de las diferentes fases del PGPF (Tabla 1)

Dentro de la Fase I de análisis y diagnóstico de la situación de los bosques en Cataluña, se constituyó a iniciativa del Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya, un equipo de redacción coordinado por el subdirector general de Bosques y Gestión de la Biodiversidad e integrado por un técnico de la Direcció General del Medi Natural, otro del Centre de la Propietat Forestal y dos especialistas del mundo de la investigación (Centre Tecnològic Forestal de Catalunya). También se constituyó un panel de asesores integrado por un grupo reducido de expertos forestales en los diferentes ámbitos del sector. Este panel se compone de personas de diferente formación ámbito de trabajo y procedencia geográfica con una experiencia práctica contrastada en el sector forestal. Se hicieron 5 sesiones de trabajo moderadas por un equipo de profesionales en procesos participativos, asistidos por el equipo redactor.

En la Fase II, la diagnosis resultante de este proceso se divulgó entre un amplio número de instituciones relacionadas con los bosques y se recogieron y se integraron los comentarios que se hicieron. Además, para redactar las propuestas de actuación se tuvieron en cuenta la diagnosis elaborada por los expertos, las actuaciones planificadas y realizadas en el PGPF anterior, los indicadores de gestión forestal sostenible a escala regional, las declaraciones y los manifiestos elaborados por diferentes instituciones, los procesos internacionales y los documentos de planificación de otros países y comunidades autónomas; además del marco legislativo y programático general.

Sobre esta primera base de programación, el verano del 2004 se llevó a cabo alrededor de 30 entrevistas a técnicos conocedores de diferentes ámbitos, los cuales enriquecieron la propuesta con sus aportaciones hasta llegar a un documento que definía una nueva propuesta de estrategia estructurada en 5 programas, 24 temas, 70 objetivos y 204 herramientas. El mes de Octubre de 2004, el grupo de expertos se volvió a reunir, ampliado, para trabajar sobre el documento, y elaboraron un nuevo documento con 75 objetivos y 312 herramientas.

Una vez validada esta propuesta por el panel de expertos, se hizo llegar a los técnicos de la Direcció General de Medi Natural, de los servicios Territoriales del Departament de Medi Ambient i Habitatge, del Servei de Parcs, del Centre de la Propietat Forestal y de otras personas relacionadas con la investigación aplicada. Este proceso añadió al documento un tema nuevo, 2 objetivos y 13 herramientas.

En la Fase III, el 10 de diciembre, se presentó el borrador de programas y herramientas. Se hizo una convocatoria a todos los ayuntamientos, consells comarcals y otras administraciones y asociaciones. Así mismo, se realizó un acto formal de presentación del documento y de apertura del periodo para presentar aportaciones. En paralelo el documento y los formularios de respuesta se expusieron en la página web del plan (www.plapoliticaforestal.net) y se hizo un link con la web del Departament de Medi Ambient i Habitatge.

Para asistir al taller presencial se estableció como requisito el haber efectuado alguna alegación o comentario durante el proceso abierto a discusión pública del documento. También se animó a personas individuales a realizar sus aportaciones. Se diseñó la posibilidad de entrar al documento a través de tres niveles de síntesis de la información, dependiendo del tiempo que el individuo dispusiera para su lectura, y se diseñaron formularios de respuesta adhoc.

Así, el 22 de enero se hizo un taller presencial en Seba (Osona), donde se invitaron a todas las instituciones que habían dado algún retorno. El objetivo del taller era validar o descartar los comentarios recibidos durante el periodo de aportaciones.

Finalmente, en la Fase IV se han constituido 23 comisiones de trabajo que definirán para cada tema de la programación las acciones concretas que se llevaran a cabo. Estas comisiones están integradas por grupos de expertos y técnicos de la administración. Para asegurar la viabilidad económica de estas medidas se estimará un presupuesto concreto para cada una de las mismas.

Está previsto que el 24 de mayo las comisiones se reúnan en un taller plenario en Seba. Allí todas las comisiones presentarán su trabajo que se enriquecerá con las aportaciones de los asistentes. El documento resultante de este proceso será el Plan de Acción del PGPF.

4. EL ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN DEL PGPF COMO NUEVO MODO DE GOBERNANZA

El análisis de la participación en el PGPF de Cataluña se ha abordado desde la perspectiva de 4 cuestiones principales (FINGER, 2003):

- ¿Quién participa?
- ¿Qué papel desempeña?
- ¿Cuándo tiene lugar a lo largo del proceso participativo?
- ¿Cómo tiene lugar la participación?

Los resultados que se exponen a continuación se han sintetizado en la tabla 2.

➤ *¿Quién participa?*

Inicialmente la participación fue limitada a un número de representantes del sector forestal, que constituyeron un panel de expertos. A medida que se fueron definiendo los ejes estratégicos, la participación se fue abriendo a representantes técnicos de diferentes grupos de Asociaciones Profesionales (biólogos, agrónomos, forestales, abogados, economistas); Centros de Investigación; Industria Forestal y ONGs ambientales. Más adelante se sumaron Asociaciones Forestales, Técnicos de las Administraciones Forestales, Entidades locales, individuos pertenecientes a las industrias forestales, propietarios forestales y público en general. Los grupos que no habían realizado ninguna aportación al borrador del Plan de Acción no fueron considerados.

➤ *¿Qué papel desempeña?*

Los activadores del proceso han sido tanto agentes de la administración forestal como externos a la misma. Se utilizaron los servicios de un equipo de profesionales en participación y mediadores de conflictos para garantizar la independencia del proceso.

Además, cada uno de los agentes sí ha tenido un papel definido: (i) la administración ha garantizado la destinación de recursos financieros suficientes para apoyar la participación y ha asumido un compromiso político sobre el uso de los resultados; (ii) el equipo técnico ha desempeñado tareas de coordinación y ha acometido la labor de sintetizar y dar forma al documento a partir de todas las fuentes de información; (iii) los expertos han contribuido a diagnosticar la situación actual del sector forestal de Cataluña y generar escenarios; y finalmente (iv) los representantes técnicos, entidades e individuos a título personal y personal técnico de la administración implicados han evaluado las decisiones y han determinado el Programa de Acción.

➤ *¿Cuándo participa?*

Los agentes se han ido incorporando al proceso en función del grado de madurez del mismo, cuando se ha considerado que era el momento adecuado para realizar sus aportaciones. El proceso participativo ha sido iniciado desde el principio, cuando todas las opciones estaban abiertas y por tanto antes que cualquier decisión estuviera ya tomada.

➤ *¿Cómo participa?*

(i) El equipo técnico se ha reunido una vez a la semana para coordinar y evaluar el seguimiento del proceso. (ii) Los expertos han puesto en común su conocimiento del sector forestal de Cataluña a través de cinco talleres de trabajo durante los cuales se ha tratado el problema de una forma intensa. (iii) Los representantes técnicos han sido consultados mediante entrevistas. (iv) Las entidades e individuos del taller de Seba se han reunido en pequeños grupos temáticos, tratando por separado cada eje estratégico. Un moderador en cada grupo temático conducía el proceso de discusión de las aportaciones y alegaciones hechas al borrador del Plan de Acción. Después, en una sesión plenaria, un participante de cada mesa expuso las conclusiones más relevantes de la discusión previa. Finalmente (v) el personal técnico de la administración ha constituido pequeños grupos temáticos de trabajo.

La participación del PGPF descrita encaja con el concepto de “participación representativa” definida por (BOON, 1999). Este tipo de participación se enmarca dentro de una democracia participativa, con

los principios comunes de la misma, y el diálogo en una sociedad plural.

BIBLIOGRAFÍA:

APPELSTRAND, M; 2002. *Public Participation and Collaboration*. Working Paper, COST-Action E19: National Forest Programmes in a European Context. Online URL: <http://www.metla.fi/eu/cost/e19/appelstrand.pdf> [April 12, 2002]

BARSTAD, J; 2002. *Iterative Planning Processes – Supporting and Impeding Factors*. Working Paper, COST-Action E19: National Forest Programmes in a European Context. Online URL: <http://www.metla.fi/eu/cost/e19/barstad.pdf> [April 12, 2002]

BOON, T; 1999. *Five analytical frameworks for analysing public participation*. In: Regional Forest Programmes – a participatory approach to support forest based regional development. 32: 11-28. European Forest Institute Proceedings. Joensuu, Finland.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS; 2001, 25 de julio. *La Gobernanza europea - Un libro blanco*. Bruselas: COM (2001) 428 final. Fichero en formato PDF accesible en: http://europa.eu.int/comm/off/white/index_es.htm.

FINGER-STICH, A; 2003. *Social factors enabling local peoples; participation in integrated management planning in the context of forested mountain territories*. In: Brun, F., Buttoud, G., editors; 2002. The formulation of integrated management plans (IMPs) for mountain forests. Proceedings of the international research course, 30 June-5 July 2002: 97-119. Bardonecchia, Italy.

GLÜCK, P.; MENDES, A. C.; NEVEN, I. (eds); 2003. *Making NFPs Work: Supporting Factors and Procedural Aspects*. Report on COST Action “National Forest Programmes in a European Context”. Publication Series of the Institute of Forest Sector Policy and Economics - Vol. 48. Vienna: Institute of Forest Sector Policy and Economics.

GLÜCK, P.; HUMPHREYS, D. (eds); 2002. *National Forest Programmes in a European Context: Findings from COST Action E19*. Special Issue of “Forest Policy and Economics” (Volume 4 -Issue 4).

GLÜCK, P; 1999. *National Forest Programmes – Significance of a forest policy framework*. In: Glueck, P., OEsten, G., Schanz, H., Colz, K.-R. (eds.), Formulation and Implementation of National Forest Programmes. 30: 39-51. European Forest Institute Proceedings. Joensuu, Finland.

MCPFE; 1993. *Resolution H1: General Guidelines for the Sustainable Management of Forests in Europe*. Second Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe: Helsinki, Finland 16-17 June, 2003. Fichero en formato PDF accesible en: <http://mcpfe.mcnet.pl/index.php?kat=26&sel=26>

SHANNON, M., 1999. *Moving from the limits and problems of rational planning toward a collaborative and participatory planning approach*. In: Glück, P., OEsten, G., Schanz, H., Colz, K.-R. (eds.), Formulation and Implementation of National Forest Programmes. 30: 139-151. European Forest Institute Proceedings. Joensuu, Finland.

SOLINÍS, G; 2002. *Quels plans pour la ville? Gouvernance, gestion et politique urbaines*. Documento de debate nº 60 de MOST (Gestión de las transformaciones Sociales). Mesa redonda de la UNESCO en el segundo Foro Social Mundial de la “Gobernanza y gobernabilidad democráticas en México”. Porto Alegre (Brasil), 31 de enero a 5 de febrero de 2002. Accesible en: <http://www.unesco.org/most/>

TABBUSH, P; 2004. *Public money for public good? Public participation in forest planning*. In: Forestry an International Journal of Forest Research. 77(2): 145-156. Oxford University Press.

TABLAS

Tabla 1: Participación en las distintas Fases del PGPF de Cataluña

Fase	Fechas	Descripción	Participación
I	Abril a Julio 2003	Análisis y diagnóstico del sector forestal de Cataluña Definición de los ejes estratégicos	Panel de Expertos
II	Julio a Septiembre 2003	Presentación pública de la Diagnósis Entrevistas para la determinación de los objetivos del Plan de Acción	Representantes técnicos
III	Noviembre a Febrero 2004	Promoción de la participación Discusión pública del borrador del Plan de Acción	Entidades e individuos del sector forestal a título personal
IV	Marzo a Junio de 2004	Redacción del Plan de Acción y asignación del Presupuesto	Técnicos de la Administración

Tabla 2: El análisis de la participación del PGPF de Cataluña

¿Quién participa?	¿Qué papel desempeña?	¿Cuándo participa?	¿Cómo participa?
Departament de Medi Ambient i Habitatge	Inicia y promueve la redacción del 2º PGPF	Desde el Principio	Apoyo institucional y difusión
Equipo técnico ¹	Coordinación y redacción de la base programática	Desde el Principio	Encuentros regulares
Expertos ²	Panel de expertos Análisis DAFO Ejes Estratégicos	Desde el 4º mes (después de definir la metodología)	Talleres (5 sesiones) Website Email
Representantes técnicos ³	Primer borrador del Plan de Acción	Después del primer borrador de los ejes estratégicos	Talleres (2 sesiones) Website Email
Entidades e individuos a título personal ⁴	Determinación de los Objetivos en el Plan de Acción	Después de definir los programas y temas	Taller Seba Website Email
Personal técnico de la Administración	Determinación de los Programas de acción y Presupuesto asociado.	Después de definir las herramientas	Grupos temáticos

¹ Equipo técnico integrado por 1 técnico de Direcció General de Medi Natural; 1 técnico del Centre de la Propietat Forestal y 2 técnicos del Centre Tecnològic Forestal de Catalunya.

² Expertos pertenecientes a Grupos de Asociaciones Profesionales; Asociaciones Forestales, Centros de Investigación, Industria Forestal y ONGs ambientales

³ Representantes de organizaciones y asociaciones forestales

⁴Entidades e individuos pertenecientes a ayuntamientos, industria forestal, agricultores, selvicultores y público en general.