

I Semana Internacional de la Política Forestal
V Forum Internacional de Política Forestal:
Gestión sostenible de los bosques y los espacios forestales mediterráneos.
Solsona-Barcelona, 16-19/7/2003

Sesión 2. Participación pública en los Planes Forestales Nacionales.

Título Ponencia: *¿Participar o ser participados?: Reflexión sobre la planificación y la toma de decisiones en la planificación forestal.*

Autor: Xesús A. Lage Picos (Dr. en Sociología, Prof. de la universidad de Vigo)
Facultade de Ciencias Sociais e da Comunicación
Campus A Xunqueira, s/n - 36005 Pontevedra
Telfno: 986 801 974; C.e.: xalp@uvigo.es

Lage, X.A (2004) *¿Participar o ser participados? Reflexiones sobre la planificación y la toma de decisiones en la planificación forestal.* G. Domínguez; E. Plana; M. Pecurul; S. De Miguel (eds.) *Bosque y sociedad.* Actas V Forum Política Forestal (pp. 109-117). Solsona (Lleida): Centre Tecnològic Forestal de Catalunya. D.L.: L-1074/2004.

Resumen

Los montes y los bosques en las sociedades postindustriales suscitan un interés inusitado y posiciones sociales dispares. Esto plantea cómo congeniar intereses e implicación social en la planificación y gestión sostenible de esos ecosistemas. El trabajo pretende contribuir a abrir la reflexión sobre modelos complejos de planificación forestal, donde la participación e implicación ciudadana sean parte central de la misma. En primer lugar, se expone la elaboración y el desarrollo, en el noroeste español, del Plan Forestal de Galicia. Este plan ilustra una concepción tradicional de planificación, marcado por un liderazgo de la Administración Pública y carácter eminentemente tecnocrático. Posteriormente, se repasa en dos modelos teóricos con un amplio bagaje en iniciativas sociales de desarrollo: la Programación Integral y la Planificación Estratégica Situacional. Ambos modelos coinciden en pensar la planificación como un proceso abierto a la comunicación y a la reflexividad, dos elementos a tener en cuenta en la planificación forestal.

Palabras clave: Gestión forestal sostenible; Participación pública; Planificación forestal.

**I International Forest Policy Week
V International Forest Policy Forum:**

Sustainable management of mediterranean forest and other wooded lands.
Solsona-Barcelona, 16-19/7/2003

2nd Sesi3n. Public participation in National Forest Plans.

Exposition: *To take part or to be participated?: Think about planification and take decisions in forest planning.*

Author: Xes3s A. Lage Picos (Dr. in Sociolog3a, Prof. of the University of Vigo)
Facultade de Ciencias Sociais e da Comunicaci3n
Campus A Xunqueira, s/n - 36005 Pontevedra
Telfno: 986 801 974; C.e.: xalp@uvigo.es

Abstrac

Forest and scrubs in postindustrial societys suggest unusual interest and unlike social positions. It has create a problem, how can we do to get on well social interests and involvement, in sustainable planning and management of this environmental systems?. Paper tries to contribute to open the reflection about complex models of forest planning, where the participation and citizen involvement to be an essential part of them. Firstly, it explains the elaboration and development, in northwestern of Spain, of Galician's Forest Plan. This plan shows a traditional conception of planning, it marks for Public Administration leadership and eminent technocratic condition. Later, it considers two theoretic models with a large experience in social development iniciatives: Integral Programming and Situational Strategic Planning. Both models agree that planning is a open process to communication and reflection, two elements to consider in forest planning.

Key words: Forest planning; Public participation; Sustainable forestry management.

¿Participar o ser participados?: Reflexión sobre la planificación y la toma de decisiones en la planificación forestal.

Xesús A. Lage Picos

Introducción

Los montes y los bosques son una parte sustancial del universo mítico de la modernidad postindustrial. Son escenarios sacralizados de la nueva religión civil en que ha llegado a convertirse el medio ambiente (Iranzo, J., 1996). De ahí que toda acción encaminada hacia esos espacios suscite un interés inusitado, y posicionamientos sociales de lo más dispares, a la que no son ajenos los poderes públicos de los estados democráticos, especialmente cuando la democracia representativa o delegada parece insuficiente para implicar a la ciudadanía en el desarrollo sostenible de los ecosistemas.

La planificación, forestal u de otro tipo, pretende afrontar la indeterminación sobre el futuro en un mundo como el actual marcado inexorablemente por la complejidad de unos ecosistemas que no pueden ser pensados sin la sociedad. Como dice Beck (1998: 90): *“Los problemas del medio ambiente no son problemas del entorno, sino (en su génesis y en sus consecuencias) problemas sociales, problemas del ser humano, de su historia, de sus condiciones de vida, de su referencia al mundo y a la realidad, de su ordenamiento económico, cultural y político”*.

Sin embargo más allá de la parálisis producto del desconcierto, los sistemas hipercomplejos responden a la incertidumbre que emana de su interior, o que procede de hechos exteriores, incrementando sus aptitudes organizativas, especialmente las que lo predisponen para el cambio (Morin, 1995). Es decir, el riesgo que forma parte de nuestro interior civilizatorio se abre como un campo de posibilidades con el que enriquecer nuestros sistema ecosocial, porque aún posicionados en la pasividad no dejaremos de estar influyendo sobre nuestro entorno sistémico.

¿Cómo proceder en ese entorno hipercomplejo para afrontar con rigor la planificación forestal, sin perder de vista el interés público, desde una lógica democrática, pluralista, y participativa?. Trataré de sugerir algunos caminos producto de la reflexión teórica y práctica, tras examinar la experiencia del Plan Forestal de Galicia elaborado hace una década.

La experiencia del Plan Forestal de Galicia

La Administración Forestal Gallega a comienzos de los 90, se puso a trabajar con decidido ahínco para atajar lo que se definió técnicamente como el principal problema de los montes gallegos, los incendios forestales. Poner remedio a ese problema había sido promesa electoral del líder de la candidatura del Partido Popular, que hacía pocos meses había accedido al gobierno autonómico con una amplia mayoría absoluta. Este partido supo captar y capitalizar la alarma que entre diversos actores sociales, entre ellos la opinión pública, suscitaba la agresión sociocultural, medio ambiental, y económica, que suponían los incendios forestales.

En noviembre de 1990, la Administración Forestal tomó la iniciativa de crear la Mesa Forestal, un comité consultivo, no institucional, en el que se dio cabida a asociaciones, colectivos, y algunas otras personas de diversa índole vinculadas al monte (propietarios forestales, industriales de primeras y segundas transformaciones de la madera, cazadores, ecologistas, representantes de los colegios profesionales de ingenieros de montes e ingenieros técnicos forestales, miembros de la Universidad y de los centros de investigación). Era la primera vez que se lograba sentar a una misma mesa a un abanico diverso de agentes sociales vinculados con el monte.

Sin embargo, al margen de servir de foro para transmitir las iniciativas de la Administración, que dio a conocer las metas operativas recogidas en el documento de Bases para la Elaboración del Plan Forestal de Galicia, y expresar demandas, esa Mesa

no se activó para la discusión de carencias, comprensión de problemas, contraste de propuestas, o el diseño de programas que le otorgasen contenido.

El siguiente paso que dio la Administración Forestal gallega fue encargar el estudio de Bases para la Elaboración de un Plan de Divulgación de la Cultura Forestal (1991). Dos empresas privadas trabajaron estrechamente en un ambicioso programa de investigación con el objeto de conocer los discursos, y cuantificar la opinión, de una gran diversidad de actores con distintos niveles de implicación en el sector forestal. Análisis de prensa, de libros de texto escolares, de programas políticos de los partidos, entrevistas en profundidad, reuniones de grupo, formaron parte de las técnicas empleadas en una estrategia de investigación cualitativa. Posteriormente se realizaron cuatro encuestas de opinión a docentes de enseñanza media y formación profesional, agentes forestales y jefes comarcales de extensión agraria, industriales de la madera, y población general.

Como es de suponer el conjunto de los estudios realizados sobre la cultura forestal, proporcionó una cuantiosa y cualificada información, tanto de los discursos que sobre la problemática forestal poseían y difundían distintos líderes de opinión, como de la descripción y cuantificación de opiniones, actitudes, valores, y creencias. Se había realizado una valiosísima auditoría cuyo objetivo estratégico era la búsqueda de unos mínimos de acuerdo con la intención de acometer, con posterioridad, un plan de comunicación eficaz. Sin embargo, aunque se habían llegado a un sofisticado conocimiento de la problemática forestal no se implicaba a los informantes en la transformación de la cultura investigada.

La información quedó en manos de la Administración y de una de las empresas a las que se le encargó, sin dilación, la elaboración del documento técnico del Plan Forestal (PFG). Aunque los principales hallazgos se divulgaron en distintos foros y

transcendieron a los medios de comunicación, se aplazó el plan de comunicación sin que llegara a concretarse finalmente una contratrtransferencia del saber obtenido.

El documento técnico del Plan Forestal, además de hacerse eco del diagnóstico de la Cultura Forestal, planteó una sistemática consulta a los agentes socioeconómicos del sector forestal (empresarios forestales, responsables de la investigación y enseñanzas forestales, organizaciones ecologistas, organizaciones relacionadas con la caza, organizaciones de propietarios y comunidades de montes vecinales). La técnica empleada fue la entrevistas en profundidad, utilizando como guión las dimensiones del documento de Bases para la Elaboración del Plan Forestal de Galicia.

Nuevamente, y a pesar de que se consideraba estratégico reducir la distancia entre los discursos profesionales y el conocimiento público sobre las cuestiones forestales, vertebrar corporativamente la acción de los diversos agentes sociales, o institucionalizar la Mesa Forestal existente, y la promoción de Comisiones y Mesas Sectoriales, no se articularon mecanismos que concretasen la implicación en las propuestas técnicas diseñadas. Por el contrario, la propuesta técnica le asignaba a la Administración forestal un papel de liderazgo en el sector, a todas luces insuficiente para desarrollar sosteniblemente todos los frentes señalados por el documento técnico. El carácter tecnocrático de la propuesta y de la filosofía de actuación se traducía incluso en la concepción de la propuesta de descentralización territorial, que preveía la figura de los planes de intervención comarcales, donde el único agente contemplado, al margen de la Administración, era la propiedad forestal.

Ha transcurrido una década desde la elaboración del Plan Forestal Gallego. La imagen de la Administración Pública haciendo frente a los incendios forestales consiguió transmitir confianza al sector forestal, al romper con la imagen de descontrol que bloqueaba los discursos sobre el monte; se han implantado nuevos centros de

investigación y estudios forestales; se adoptaron medidas de conservación y mejora de espacios naturales, incrementando niveles de protección de las áreas sensibles; han surgido numerosas iniciativas empresariales de empresas de productos, servicios forestales, y consultoría medio ambiental; se han incrementado considerablemente las superficies forestales arboladas, contando muchas de ellas con planes de gestión; se han diversificado las producciones, emergiendo con enorme impulso de la energía eólica en las cumbres de las sierras; se ha prestado atención a los planes de aprovechamientos piscícolas y cinegéticos; etc.

Pero tras la evolución y la implementación de medidas en el entorno del monte gallego, late una evidente fragmentación, y un fuerte déficit de participación pública, más allá de los procesos puntuales de consulta que abre la Administración cuando decide acometer una iniciativa, o es requerida por determinados agentes sociales que demandan su intervención. Es más, su política de comunicación pública se restringe a divulgar actuaciones puntuales que corroboran la parcialidad de su *modus operandi*.

Del determinismo de la razón técnica a la producción social reflexiva y compartida

Realizando un análisis del desarrollo rural, dos estudiosos de la ruralidad española (González y Camarero, 1999: 68) hacen el siguiente comentario: “*El desarrollo hasta ahora se ha volcado antes en la tramoya, en la articulación de estructuras para el aumento de la producción, que en el escenario, es decir en la búsqueda de distinciones significantes que pudieran generar y distinguir nuevas mercancías... Para que la producción de significados sea posible es elemento necesario el escenario, el lugar, la arena, en donde los actores representan papeles. Es decir, el desarrollo sólo puede partir del reconocimiento de una estructura activa de comunicación entre multitud de agentes*”. Algo similar ha ocurrido con la Planificación Forestal en España. Se han adoptado medidas tecno-burocráticas con la intención de

buscar una manera eficiente de producir condiciones medio ambientales, sociales, y económicas, sin pensar en que es la concurrencia de actores sociales la que ha generado esos significados, y que éstos son indispensables para reproducir y hacer sostenible el escenario del monte.

El peso de la razón instrumental –que encarnan los ingenieros de montes–, se muestra insuficiente para explicar, realizar propuestas, o actuar sobre los montes. La figura del ingeniero, como la del científico, son las de los “gurús” de una modernidad identificada con el modelo de la Sociedad Industrial, y con la doctrina del Progreso, concepción fuertemente contestadas en las tres últimas décadas. La producción del monte es resultado de la construcción social de una amplia pluralidad de actores, que difícilmente se podrán identificar con representaciones y objetivos en los que son llamados a participar a posteriori.

Así pues, ¿qué ideas se pueden apuntar más allá de la lectura crítica de la participación en los procesos de planificación forestal?. Nos ayudaremos de la distinción de cuatro momentos o preguntas de las Programaciones Integrales (PI), de las que habla Tomás R. Villasante (1998), “para la construcción del conocimiento y de la acción”, cuestiones que ha retomado en una publicación posterior (Villasante, 2001), debatiendo con el método de la Planificación Estratégica Situacional (PES) de Carlos Matus (1995). Ambos planteamientos son fruto de una sistemática elaboración teórica, con un rico bagaje de experiencias en la práctica de construcción social participativa.

El primer momento es el de *¿cómo explicar la realidad?*, fase que en la planificación convencional se conoce como diagnóstico. Pues bien, tanto en el modelo de la PI como en la PES, lo primero que se plantea es sentar desde el primer momento a un grupo inicial de actores sociales para trabajar en la delimitación de problemas, haciendo hincapié en interpretar las *carencias* que bloquean entender tanto problemas,

como las metas concebidas para atajarlos. Se busca “*una apreciación provisional... que interpela a los actores para plantearse sus lagunas, y una investigación y acciones consecuentes*”.

Frente a la apertura del planteamiento anterior, en el PFG la explicación de la realidad se hizo a partir de los resultados del análisis de los estudios de cultura forestal y de los datos que proporcionaba el estudio técnico de las políticas forestales europeas, del marco jurídico-legal, reglamentación comunitaria, aspectos fiscales, sistema institucional, entorno socioeconómico, estructura del sector forestal, y del medio natural. Toda una diagnosis objetivista estratégicamente asimétrica.

En un segundo momento, y de acuerdo con la PI, se trataría de responder a *¿cómo precisar lo posible?*, etapa que se corresponde con la tradicional consultoría o refrendo de propuestas. Aquí se trataría de someter a un amplio debate público el autodiagnóstico de problemas, y propuestas consensuadas, por los actores con los que se inició el proceso de planificación. El objetivo es proseguir enriqueciendo la investigación de problemas, carencias, y propuestas, identificando a un tiempo las redes de posiciones, motivos, y alianzas, que pueden ser estratégicamente relevantes en la delimitación de conjuntos de acción, con los que contar en el futuro para concretar medidas de actuación.

En el PFG se realizó una labor de consultoría con un grupo restringido de personas y agentes sociales. El gobierno autonómico finalmente, sometiéndose a discusión parlamentaria la propuesta, saliendo refrendada de la cámara autonómica con el respaldo de los parlamentarios populares y socialistas, y la abstención de nacionalistas.

El tercer momento plantea *¿cómo concebir el plan?*, lo que habitualmente se corresponde con la selección de las acciones estratégicas iniciales. Entraríamos en el

campo de las “apuestas” (PES), o “propuestas socio-políticas de los actores” (PI). Es el momento de calibrar cuáles serán las propuestas iniciales. Se ha de evaluar el impacto causal y los riesgos de cada uno de los contenidos incluidos en las propuestas de actuación, cruzándolo con los socio-gramas para identificar las *“fuerzas y relaciones que respaldan tal acción”*.

En el PFG se delimitaron como actuaciones estratégicas: la modernización de la Administración Forestal; el desarrollo de 14 planes comarcales sobre la base de otros tantos distritos forestales; un plan de comunicación de cultura forestal; la creación de una escuela técnica superior de montes, y el diseño de nuevos programas de formación profesional; el apoyo a la gestión de los montes vecinales; un paquete de incentivos dirigidos a mejorar la producción de madera, y su transformación industrial; la creación de un centro tecnológico de la madera; la institucionalización de la Mesa de la Madera y promoción de mesas sectoriales; y la habilitación de un fondo público para la adquisición de espacios de espacios forestales. Todo este conjunto de medidas formaba parte de la propuesta técnica aprobada por la cámara autonómica, y a la que fue respondiendo de forma desigual la Administración Forestal.

Por último, el cuarto momento se refiere a *¿cómo actuar?*. Es el momento de la ejecución del plan, de la *“praxis”* según el modelo de Programación Integral. La espiral creativa de la planificación por problemas contempla, y prevee, el seguimiento de la realización de las propuestas programadas en una dialéctica de *“acción-reflexión-acción”*. Hay que: *“saber reconducir las situaciones nuevas que se presentan, monitorear las dificultades no previstas, y estar en situación de evaluar y corregir constantemente los procesos”*. Pero a diferencia de las actuaciones de la planificación convencional, el procedimiento está abierto a la comunicación, desde la base de la ciudadanía, hacia los distintos grupos de trabajo, comisiones, y organismos,

configurados a lo largo del proceso de programación de un plan, con el objeto de poder reconducir situaciones no deseadas.

En el PFG, la evaluación y seguimiento de la ejecución de las actuaciones previstas está muy ligada a procedimientos burocratizados y reglamentados de seguimiento (como por ejemplo, memorias de actividades, o controles parlamentarios), que responden más a la voluntad y oportunidad política de adoptar ajustes –en función de los efectos provocados por determinadas actuaciones–, que a la fluidez en la comunicación entre actores, ciudadanía, y Administración. El procedimiento de revisión del PFG, como método de ajuste y corrección, está aún pendiente, una muestra de la lentitud con la que se responde, desde las concepciones tradicionales de planificación, al cambio y a la incertidumbre que caracteriza los sistemas complejos.

Los modelos de planificación propuestos por la PI, o la PES, se articulan con un conjunto de metodologías y técnicas que concretan la participación de los distintos agentes sociales, como un proceso abierto y reflexivo, en cada uno de los momentos del proceso de planificación. Se asume que a pesar de la complejidad y la incertidumbre futura, es posible la construcción social de una política forestal sostenible conjugando conocimiento técnico, motivación, y participación social.

Bibliografía

BECK, U. 1998: *La sociedad del riesgo*. Paidós Básica, Barcelona.

GONZÁLEZ, M & CAMARERO, L. 1999. Reflexiones sobre el desarrollo rural: las tramoyas de la postmodernidad. *Política y Sociedad*, 31: 57-70.

IRANZO, J. 1996. Ecologismo y religión civil: ética y política de la modernidad avanzada. *Política y Sociedad*, 23: 173-192.

MATUS, C. 1995: *Guía de análisis teórico*, Fundación Altair, Caracas.

MORIN, E. 1995: *Sociología*, Técnos, Madrid.

VILLASANTE, T. 2001. Procesos para la creatividad social. En Villasante, T.,

Montañas, M., Martín, P. (Coor): *Prácticas locales de creatividad social.*

Construyendo ciudadanía/2. El viejo Topo. Barcelona.

— 1998: *Cuatro redes para mejor vivir*, Lumén Humanitas, Buenos Aires.