

Participación y estrategias para el desarrollo sostenible¹

James Meadowcroft

University of Sheffield

E-mail: j.meadowcroft@sheffield.ac.uk

Resumen

La participación constituye un elemento esencial en la elaboración de estrategias exitosas para el desarrollo sostenible. El desarrollo sostenible se basa en la negociación del cambio social de forma que las aportaciones de todos los miembros de la sociedad devienen cruciales. La participación, sin embargo, implica ciertos costes y, si no se organiza y ejecuta cuidadosamente, puede ser incluso contraproducente. La experiencia existente en la gestión de procesos estratégicos sugiere que la participación se debe adaptar a las circunstancias de cada contexto específico, de modo que se introduzcan diferentes actores en los procesos estratégicos de maneras distintas. La participación dependerá, en gran medida, del alcance geográfico y sectorial de la propia estrategia para el desarrollo sostenible. Se debe prestar una especial atención a las ventajas y desventajas de los diferentes mecanismos participativos y, en los sistemas políticos democráticos, se debe intentar no debilitar la autoridad y la rendición de cuentas de los gobiernos electos. Así pues, al abordar la cuestión de la participación en las estrategias para el desarrollo sostenible no se debe asumir que la participación más intensiva, la más amplia, la más decisoria o la más frecuente sea necesariamente la “mejor” participación.

Participación y estrategias para el desarrollo sostenible

Generalmente se considera que el aumento de la participación pública en los procesos de toma de decisiones relativos al medio ambiente y al desarrollo es una característica esencial de la gobernanza para el desarrollo sostenible. La Agenda 21, por ejemplo, sostiene que una “amplia participación en la toma de decisiones” es un “prerrequisito fundamental para la consecución del desarrollo

¹El trabajo original en inglés se presentó como paper en el II International Workshop Strategies for Sustainable Development: Roles and Responsibilities Along the Global-Local Axis, organizado por el grupo GDS (Gobernanza para el Desarrollo Sostenible) del IIG. Barcelona, 12-13 de junio de 2003. La traducción al castellano es de Marta Batllell y Lupe Moreno.

Revista Instituciones y Desarrollo N° 14-15 (2003) págs. 123-138. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega 255, 5º 1ª 08036 Barcelona, España. <http://www.iigov.org>

sostenible” (UNCED 1992, p. 219). También la OCDE argumenta que los “procesos de consulta y participación bien diseñados” son “especialmente importantes” en relación a las “políticas que promuevan el desarrollo sostenible, a causa de la multiplicidad y complejidad de los objetivos implicados” (OCDE 2001, p. 103).

Este artículo examina la participación en relación a una dimensión concreta de la gobernanza para el desarrollo sostenible: la elaboración de estrategias para el desarrollo sostenible. Se argumenta que la participación es un elemento esencial en la preparación e implementación de estrategias exitosas, aunque se enfatiza que debe ser cuidadosamente diseñada en función de las circunstancias específicas de cada contexto. La participación dependerá, en gran medida, del alcance geográfico y sectorial de la propia estrategia para el desarrollo sostenible. Existen muchos mecanismos a través de los cuales los diferentes actores relevantes pueden ser implicados en la preparación de una estrategia, no obstante, este proceso debe ser organizado de forma minuciosa para que resulte satisfactorio. Por encima de todo, no se debería asumir que la participación más intensiva, la más amplia, la más decisiva o la más frecuente sea necesariamente la “mejor” participación.

1. Participación en la gobernanza para el desarrollo sostenible

La necesidad de una mayor participación pública en la toma de decisiones políticas se justifica normalmente en base a tres grupos de argumentos. El primer grupo contiene argumentos de tipo pragmático, consecuencialista o funcionalista que giran entorno a la idea que la participación se debe valorar por las ventajas que conlleva. En este sentido, podríamos citar cuatro tipos básicos de beneficios de la participación: mejora del resultado decisonal, facilitación de la implementación, mayor legitimidad y contribución a la educación pública. En primer lugar pues, la participación puede generar *mejores decisiones* ya que introduce más información en el proceso político y fomenta la comunicación entre las partes implicadas. Igualmente, reduce el peligro de *sorpresas* post-decisionales y de situaciones de punto muerto. En segundo lugar, la participación favorece una implementación exitosa: dado que los obstáculos potenciales habrán sido considerados más atentamente en la fase de decisión, un mayor abanico de actores comprenderán y apoyarán la política, lo cual facilitará el esfuerzo implementador. En tercer lugar, la participación puede incrementar la legitimidad –de las decisiones individuales y de las del sistema político en general– porque el proceso es percibido como justo e inclusivo. Además este efecto puede ser amplificado si, como hemos indicado anteriormente, el proceso resulta en decisiones mejores y/o implementadas con mayor consistencia. Finalmente, la participación estimula la educación pública porque la intervención directa en el espacio político permite a los participantes aprender más sobre la toma de decisiones políticas, sobre ciertas cuestiones técnicas y científicas y sobre la complejidad de los valores e intereses implicados. Un público más educado

estará mejor equipado para participar en el futuro y podrá respaldar las decisiones tomadas.

El segundo grupo de argumentos en pro de la participación comprende consideraciones relativas a los conceptos de justicia y derecho. La cuestión aquí radica en que –independientemente de la calidad de las decisiones resultantes– es justo y apropiado que los afectados por una decisión tengan la oportunidad de participar en el proceso a través del cual ésta se toma (Hampton 1999). Si democracia significa “gobierno por la gente”, entonces los individuos y/o comunidades y/o grupos implicados tienen derecho a intervenir directamente en el proceso político.

El tercer grupo incluye argumentos de tipo expresivo que se centran en la importancia de la participación como medio para definir la identidad individual y colectiva. Como antes –independientemente de la calidad de la decisión– se considera que el proceso de participación en la elaboración de políticas tiene un valor intrínseco pero, en este caso, se argumenta que es porque proporciona a los individuos y/o comunidades y/o grupos la oportunidad de establecer y expresar prioridades, defender sus intereses y valores, conformar el mundo en el que vivirán y definir sus identidades.

Las consideraciones participativas son especialmente importantes en el contexto del desarrollo sostenible a causa del carácter único de este proyecto social:

- El desarrollo sostenible articula una visión dinámica de la sociedad y de las interacciones entre la sociedad y el medio ambiente, de forma que la gobernanza para el desarrollo sostenible implicará necesariamente un cambio social conscientemente dirigido. En definitiva, el desarrollo sostenible supone un avance orientado en base a líneas específicas que evite futuros sociales insostenibles (Meadowcroft 1997).
- El concepto tiene un carga normativa: las decisiones relativas al desarrollo sostenible no se pueden reducir a elecciones técnicas (aunque éstas son importantes) sino que requieren elecciones de valor sobre las prioridades de los individuos y las comunidades, así como sobre la distribución de costes, beneficios y riesgos (Lafferty and Langhelle 1999).
- El proyecto tiene un carácter global, integra la toma de decisiones de distintas esferas de la vida social y penetra en un sinnúmero de sectores y dominios.
- Si bien la orientación general del desarrollo sostenible es clara, solamente a través de la experimentación se puede acumular el conocimiento necesario para identificar el tipo de gestión de las interacciones socio-ecológicas que será más apropiado en el futuro. En otras palabras, no existe ninguna guía preexistente de la escala y el carácter específicos de la transformación

de las prácticas sociales e instituciones que requiere el desarrollo sostenible.

Estas características sugieren que si cualquier proyecto político exige una mayor participación en la toma de decisiones, también la exige el desarrollo sostenible. Respecto a la noción de cambio social deliberativamente orientado, la participación puede ser entendida no sólo como un imperativo democrático (como garantía de que los actores sociales podrán hacer aportaciones en la definición de la dirección del cambio), sino también como una estrategia dirigida por el gobierno y desplegada con el fin de identificar las reformas necesarias. La participación puede permitir que los individuos y los grupos concilien y redefinan los intereses relevantes, contribuyan a configurar el futuro y se ajusten al cambio inminente. Del mismo modo, la participación puede contribuir a la construcción de consensos y a la identificación de los puntos en los que el consenso es imposible. En relación al contenido normativo del desarrollo sostenible, la participación puede facilitar una manifestación más completa de las actitudes existentes, la yuxtaposición de diferentes enfoques y la transformación de valores. Por lo que respecta al carácter global del proyecto, la participación puede fomentar la integración de conocimiento y la adaptación de la gobernanza a los diversos contextos transversales relevantes para el desarrollo sostenible. Finalmente, en lo que atañe al “aprendizaje a través de la acción” (“learning through doing”), la participación puede promover la gestión adaptativa y la adquisición de conocimiento por parte de los actores sociales y los gobiernos.

Retomando las categorías principales presentadas con anterioridad para resumir las virtudes de la participación, podemos afirmar que la gobernanza para el desarrollo sostenible (como un proceso dirigido, con carga de valor, socialmente global y orientado al aprendizaje) requiere las mejoras relativas a la calidad decisional, la implementación, la legitimación y la educación que una mayor participación parece implicar. En todo caso, la gobernanza para el desarrollo sostenible debería desarrollar procedimientos de decisión justos que permitan a los individuos y comunidades estar más íntimamente implicados en la definición de sus futuros colectivos, proporcionando, a la vez, un contexto en el cual individuos y colectividades varias puedan expresar, definir y redefinir sus identidades y realizar una contribución significativa al bien social.

Las observaciones sobre la naturaleza del desarrollo sostenible y los beneficios potenciales de la participación sugieren que se deben tener en cuenta una serie de consideraciones previas para que los procesos participativos contribuyan efectivamente al desarrollo sostenible como proyecto social. En particular, los enfoques participativos de la toma de decisiones se deberían diseñar para fomentar:

- *Una representación adecuada de los intereses implicados y una apertura al escrutinio público.* La participación debe ser lo suficientemente amplia para reflejar una muestra representativa de las perspectivas implicadas y los resultados del proceso deberían estar abiertos a la revisión por parte de las partes

interesadas. Este hecho es crucial si la participación tiene que aumentar las bases informacionales y comunicativas de la toma de decisiones, mantener la confianza pública y ser justa a nivel sustantivo. Sin una adecuada representación de los intereses implicados, la elaboración de políticas sobre desarrollo sostenible no logrará tener en cuenta todas las dimensiones del problema relevantes y las decisiones carecerán de legitimidad. Así mismo, todo ello resultará en déficits de implementación e inestabilidad política.

- *Una implicación deliberativa de las partes implicadas.* El movimiento hacia el desarrollo sostenible requiere no tan sólo negociación y compromiso entre los intereses existentes sino también la redefinición de intereses y valores con el fin de adoptar un enfoque más ambientalmente sostenible. Esto puede ser promovido a través de la interacción deliberativa, interacción que permite que actores con diferentes perspectivas intercambien puntos de vista, debatan e interactúen para encontrar una solución colectiva a un problema. La deliberación implica el “reconocimiento” mutuo entre los participantes (cada uno de los cuales representa una perspectiva legítima), el compromiso sustantivo con perspectivas alternativas y la oportunidad de avanzar más allá de categorías establecidas para repensar y reconceptualizar problemas (Bohman 1996, Dryzek 2000). La deliberación efectiva requiere condiciones contextuales específicas y será más probable que las prácticas participativas que incluyan tales condiciones promuevan el desarrollo sostenible efectivo que aquéllas que no las incluyan.
- *La aplicación e integración de diferentes formas de conocimiento a la toma de decisiones.* El conocimiento técnico y científico resulta esencial para definir políticas para el desarrollo sostenible bien fundadas. Sin embargo, el conocimiento científico (incluyendo el conocimiento sobre los límites del conocimiento, las incertidumbres y los riesgos) necesita ser “transformado” para que sea adecuado para la toma de decisiones políticas ya que el carácter “abierto” de la ciencia se ajusta difícilmente al carácter “conclusivo” que requiere la política y la regulación. Además, el conocimiento científico debe ser combinado con otros tipos de conocimiento, incluyendo el conocimiento que se encuentra en manos de las partes directamente implicadas en un problema, así como las perspectivas no-expertas de la ciudadanía en general (Renn, Webler y Wiedemann 1995). Se deben promover, por consiguiente, los procesos participativos que favorezcan la integración de diferentes formas de conocimiento y que permitan que las interpretaciones de los expertos sean expuestas en un contexto que construya confianza pública (y no cinismo público).
- *La promoción del aprendizaje social.* Dado que las sociedades tienen que aprender su camino hacia el desarrollo sostenible, todos los factores que incrementen el potencial de aprendizaje serán deseables. En este sentido, se deberá considerar el fomento de la interacción de perspectivas

divergentes en contextos moderadamente conflictivos (Bennett y Howlett 1992), la intervención de los participantes en la implementación de las acciones acordadas (Meadowcroft 1999) y la necesidad de operar con horizontes temporales de largo término y con ciclos iterativos que faciliten la incorporación de los *feed-backs* y de la experimentación.

2. Estrategias para el desarrollo sostenible

El inicio de procesos estratégicos es un componente importante del reto de la gobernanza para el desarrollo sostenible. Se pretende que tales procesos contribuyan a la transformación del compromiso del gobierno con el desarrollo sostenible de un objetivo meta-político a un programa concreto para el cambio. Estas estrategias pueden jugar un papel clave a la hora de identificar problemas, fijar prioridades, definir un enfoque para la reforma, construir consensos y fomentar interacciones constructivas entre los actores sociales clave.

Cualesquiera que sean las características particulares de una estrategia para el desarrollo sostenible, ésta debería:

- Adoptar explícitamente el “desarrollo sostenible” como marco conceptual.
- Presentar un enfoque de largo término, con un horizonte de una década o más.
- Reflejar una perspectiva “integradora” que reúna aspectos sociales, económicos y sociales en la toma de decisiones.
- Articular una orientación estratégica definitiva.
- Identificar objetivos concretos y políticas para su consecución.

Los procesos estratégicos para el desarrollo sostenible pueden variar enormemente. La diferencia principal radica en las áreas concretas con las que están relacionados: primero, espacial y políticamente (¿se deben diseñar a nivel internacional, nacional, regional, sub-regional o local?) y, segundo, también temáticamente (¿están relacionadas con todos los sectores y/o problemas o sólo con sectores económicos específicos y/o temas?, ¿abordan aspectos económicos, sociales y ambientales o solamente dimensiones seleccionadas del desarrollo sostenible?). Evidentemente, existen otras dimensiones significativas incluyendo las de carácter político/legal (¿cuáles son las entidades patrocinadoras?, ¿qué estatus tiene la estrategia?); los objetivos y metas (¿cuál es el carácter de los objetivos?, ¿existen metas cuantitativas y cualitativas?); y la revisión e iteración (¿se prevé la supervisión del progreso de la estrategia?, ¿forma parte la estrategia de un proceso ya en marcha?) (Janicke y Jorgens 1999; Lafferty y Meadowcroft 2000).

El avance hacia el desarrollo sostenible requiere estrategias con distintos tipos de enfoques, incluyendo estrategias sectoriales (transporte, agricultura, etc.), estrategias temáticas (cambio climático, biodiversidad) y estrategias locales (Agenda 21, estrategias de desarrollo local). Sin embargo, las estrategias nacionales y las estrategias regionales clave tienen un rol particularmente importante. Las estrategias nacionales proporcionan un nexo entre las organizaciones y procesos internacionales por un lado, y las autoridades, sistemas de representación política y sistemas de rendición de cuentas a nivel nacional por otro. Las estrategias regionales, por su parte, permiten evaluaciones exhaustivas e iniciativas transversales en un área relativamente grande, que comparte importantes características económicas y ambientales y que frecuentemente posee un fuerte sentimiento de identidad colectiva.

Al abordar las estrategias para el desarrollo sostenible, es fundamental distinguir a) el proceso de elaborar, adoptar y revisar periódicamente los documentos estratégicos, de b) los procesos relacionados y subsidiarios a través de los cuales una estrategia puede ser implementada en la práctica. Esta distinción es importante por dos motivos. Primero, las estrategias para el desarrollo sostenible (especialmente las de nivel nacional y regional) contemplan un gran abanico de temas complejos a un nivel bastante general, de forma que la resolución práctica y detallada de los retos que identifican será necesariamente traspasada a agencias y procesos especializados que se extenderán a lo largo de un periodo de tiempo considerable. Además, estos procesos adquirirán dinámicas muy alejadas de las interacciones originales de la fase de elaboración. Segundo, pocas estrategias para el desarrollo sostenible son en realidad tan integradoras como el “modelo racional” de elaboración de estrategias sugiere (implicando un proceso completamente coherente de conceptualización, diseño, implementación y evaluación). De hecho, la correspondencia con este ideal disminuye rápidamente a medida que el alcance de la estrategia (en cuanto a área temática, ámbito geográfico, etc) aumenta. Igualmente, surgen ciertas dificultades al intentar vincular las estrategias con los procesos gubernamentales en marcha y al intentar conseguir una coordinación substantiva entre las áreas administrativas existentes. En realidad, las estrategias a menudo discurren más o menos en paralelo con los programas y rutinas existentes. Además, cuanto más especializadas sean las estrategias temáticas o sectoriales –normalmente bajo la competencia de un único ministerio o agencia– más se asemejan a los “planes”. De nuevo, esto apunta a la relevancia de distinguir entre el proceso estratégico formal y las actividades de elaboración e implementación de políticas con las cuales puede estar relacionado.

3. Participación y estrategias para el desarrollo sostenible

La experiencia práctica adquirida en la elaboración de estrategias nacionales y regionales sugiere que, con el tiempo, la dimensión participativa ha ido adquiriendo una mayor importancia. Esto se debe en parte a que la comunidad internacional ha insistido cada vez más en que las *buenas prácticas* en la preparación

de estrategias para el desarrollo sostenible requieren participación (OCDE 2001b; IIED, PNUD y DFID 2002). Pero en la mayoría de países los actores nacionales también han exigido la oportunidad de ser consultados (Meadowcroft 2000). Así lo ha demostrado la elaboración de los conocidos Planes Nacionales de Política Ambiental de Holanda. Si bien los primeros planes solamente implicaron una coordinación de tipo inter-gubernamental, las iteraciones posteriores han ido introduciendo cada vez más a amplias redes de actores sociales en el proceso (Dreissen y Glasbergen 2002).

La participación en la preparación de estrategias puede adoptar numerosas formas, aunque generalmente suele incluir las siguientes:

- *Ejercicios de consulta pública general* (publicación de borradores de documentos de manera que individuos y grupos tengan la oportunidad de hacer comentarios); y
- *Negociaciones más intensas con los principales grupos de interesados* (otros ministerios y niveles del gobierno, organizaciones empresariales y quizás ONGs ambientales).

Para atraer al público y a los grupos de interesados a los procesos estratégicos pueden emplearse numerosas técnicas específicas, incluyendo reuniones abiertas, encuestas de opinión y grupos focales, foros deliberativos (tales como paneles consultivos de ciudadanos o jurados ciudadanos), mesas redondas de grupos de interesados, grupos de trabajo y referéndums. Si consideramos no sólo la elaboración y la adopción de la estrategia, sino también la puesta en práctica de la orientación estratégica que ésta conlleva, entonces se amplían considerablemente tanto las oportunidades como la necesidad de participación. Dado que la clase de cambios que generalmente prevén las estrategias de desarrollo sostenible sólo pueden lograrse mediante redes complejas de actores sociales, los promotores de las estrategias deben atraer a los demás actores hacia las interacciones en desarrollo si realmente desean llevar a cabo sus ambiciones estratégicas.

Esto nos remite a la distinción efectuada en la sección anterior entre la preparación, adopción y revisión de las estrategias (procesos estratégicos) y la reforma práctica continuada en las áreas que las estrategias abarcan. Está claro que el potencial y las modalidades de participación en estos dos niveles son bastante diferentes. La elaboración suele realizarse bajo límites de tiempo relativamente ajustados (debido a los compromisos políticos existentes, la programación de reuniones internacionales, etc). Potencialmente, involucra a un gran número de intereses afectados (especialmente si la estrategia tiene un alcance territorial amplio), e implica algún tipo de acuerdo en los niveles más altos del liderazgo político y burocrático en relación a los objetivos y metas, asignación de recursos y responsabilidades, resolución de disputas, etc. Por consiguiente, la participación significativa plantea un verdadero reto, puesto que estas limitaciones pueden reducir el proceso a poco más que un ejercicio de

relaciones públicas combinado con una negociación entre los actores públicos y privados clave, en lugar de generar las interacciones más participativas, iterativas, integradoras y deliberativas que se podrían suponer como más relevantes para la consecución del desarrollo sostenible. Por el contrario, la fase de ejecución y ajuste es más larga, implica un intenso trabajo en las sub-áreas especializadas y se centra en la consecución de objetivos y en el despliegue de los instrumentos apropiados para la elaboración de políticas. Estos procesos suelen proporcionar condiciones en cierta forma más favorables para organizar las interacciones participativas.

Por supuesto, la participación en la primera fase debe ser como mínimo suficiente para que de ella resulte una estrategia viable que cuente con un apoyo público significativo. De lo contrario, podría ser imposible seguir atrayendo a los actores clave en las siguientes fases del proceso. Efectivamente, uno de los aspectos fundamentales en cuanto a la participación en la fase de diseño es establecer los contactos y las redes de socios que puedan seguir siendo desarrollados a medida que avanza el proceso. Si en ese momento la estrategia deviene parte de una rutina iterativa, las conexiones entre las dos fases se estrechan y las interacciones participativas construidas en la fase de ejecución práctica pueden contribuir a la redefinición de prioridades en la fase de renovación de la estrategia.

4. Iniciando los procesos estratégicos

Las autoridades impulsoras de las estrategias deben tener en cuenta una serie de consideraciones importantes al valorar las estructuras y modalidades de participación apropiadas para la fase de diseño:

- *El carácter genérico de los procesos estratégicos:* el objetivo de las estrategias es establecer las prioridades clave y la orientación básica del trabajo. Las estrategias están orientadas hacia el futuro y se centran en aspectos críticos - no pueden pretender tratar todas las cuestiones o sugerir una solución para todos y cada uno de los problemas. Tampoco constituyen las únicas oportunidades de participación de los ciudadanos y los grupos de interesados en la gobernanza para el desarrollo sostenible.
- *El foco específico de la estrategia propuesta:* su alcance político y geográfico, los sectores económicos que incluye, los elementos de la problemática del desarrollo sostenible que abarca y el foco preciso de su competencia.
- *Los elementos definidores de la estrategia propuesta:* el papel que debe jugar, su estatus político y legal, su relación con documentos y procesos gubernamentales previos y con el trabajo ordinario de la administración pública.

- *Las circunstancias políticas que rodean su preparación:* la amplitud y el nivel de apoyo político al proceso, origen y carácter del mandato que ha recibido la agencia encargada de su preparación, la experiencia y recursos de la agencia impulsora y sus relaciones con las otras instancias gubernamentales y las percepciones ciudadanas existentes y sus expectativas en relación con la estrategia.

Cada uno de estos elementos ayuda a definir el contexto en que se va a organizar cualquier forma de participación.

Sólo si se parte de un examen honesto y claro de estos asuntos tiene sentido proseguir con el segundo grupo de cuestiones relacionadas con el propósito de la participación y las expectativas que la rodean. La cuestión aquí es *por qué debe fomentarse la participación en este proyecto en concreto* y qué ganancias se espera obtener mediante ésta. No basta con decir “es lo que se espera de nosotros” (de los ministros, evaluadores internacionales, actores sociales, etc). Lo que en realidad es necesario es explicitar cómo puede contribuir la participación al desarrollo del proceso estratégico en cuestión. Es obvio que lo que se desea es una estrategia de mayor calidad que sea al mismo tiempo más aceptable para los grupos de interesados, pero ¿qué es lo que la autoridad patrocinadora espera conseguir exactamente del proceso?. Responder a esta cuestión significa también reflexionar sobre qué es lo que los participantes potenciales esperan del proceso. ¿Qué les motivaría a participar?. ¿Qué es lo que esperan ganar?. ¿Es probable que estas expectativas se cumplan?. En definitiva, la participación es una calle de doble sentido.

Finalmente, se debe abordar el propio diseño del compromiso participativo. La bibliografía existente (Carew-Reid *et al* 1994; OCDE/PNUD 2002) nos puede orientar al respecto. Un punto de partida es el “análisis de los grupos de interesados”: conocer y comprender a los grupos implicados en los problemas que la estrategia intenta tratar y que deben involucrarse de una forma u otra en la definición de las posibles soluciones. Numerosas cuestiones empiezan a destacar al respecto, incluyendo la identificación de intereses clave, la viabilidad de los diferentes tipos de socios, los conflictos entre los grupos de interesados potenciales, etc. A continuación, surge el tema de la selección de los enfoques participativos. La clave aquí suele estar en alcanzar una *mezcla apropiada de técnicas* que provea el marco para las aportaciones de una amplia variedad de actores sociales, a la par que permita interacciones más intensivas entre las organizaciones clave cuyas perspectivas y proceder sean críticas para la orientación general de la estrategia.

En este contexto, es importante tener presente la distinción entre modos de participación *orientados a los ciudadanos* y *modos orientados a los grupos de interesados*. Los primeros apelan a la idea de que los *ciudadanos individuales* tienen voz y voto en las decisiones que afectan a su futuro. Los segundos ponen el énfasis en los intereses comunes de los grupos, enlazados en una matriz social particular, y en la participación de todos los *partenaires sociales* en la determinación del mejor

camino de futuro. Ambos modos son importantes para el desarrollo sostenible aunque, como veremos, la orientación hacia los grupos de interesados es especialmente significativa. La posición de la ciudadana es importante porque los individuos deberían tener la oportunidad de ejercer influencia sobre el movimiento hacia el desarrollo sostenible, no sólo como consumidores y agentes económicos, sino también como miembros de una comunidad política que toma decisiones colectivas en relación a las vías de futuro. La de los grupos de interesados lo es porque las organizaciones empresariales, los órganos gubernamentales de todo tipo y las asociaciones de la sociedad civil están directamente relacionadas con las prácticas sociales que hay que transformar para que la gobernanza para el desarrollo sostenible tenga éxito. En cuanto a las diversas técnicas participativas, éstas se relacionan más directamente con uno u otro de los modelos: los muestreos de opinión, los grupos focales, los foros deliberativos y los referéndums, por ejemplo, están relacionados con la posición orientada a la ciudadanía, mientras que mecanismos como las mesas redondas interactivas lo están con la posición orientada a los grupos de interesados.

5. Participación en la innovación e implementación de política en curso

En algunos aspectos, los esfuerzos para llevar a cabo la orientación definida en una estrategia proporcionan mayores oportunidades para el compromiso participativo fructífero que el propio diseño inicial de la estrategia. Esto se debe a que estos procesos operan en un contexto político que ha sido definido por la existencia de la estrategia. Ésta ya ha sido adoptada formalmente por alguna autoridad (ya sea un grupo de ministros, el gobierno, el parlamento, o quizás un gobierno regional) y así sus orientaciones y metas devienen un punto de referencia para los actores políticos. Hay más tiempo para intercambios entre las diferentes partes implicadas en los sub-campos específicos y el hecho de centrarse en la ejecución práctica y la resolución de problemas puede fomentar la extracción de lecciones aprendidas. El potencial de la fase posterior a la adopción puede apreciarse también si volvemos a las cuestiones identificadas como especialmente críticas en relación con la participación en la gobernanza para el desarrollo sostenible en la primera sección de este artículo. Así, las condiciones favorables al “compromiso deliberativo” de las partes implicadas, la “integración de diferentes formas de conocimiento” en la toma de decisiones y la “promoción del aprendizaje social” tienen más posibilidades de prevalecer durante las interacciones extensas y detalladas que devienen posibles en la fase de “implementación”.

El retorno a estas cuatro cuestiones también nos muestra la importancia de las interacciones participativas orientadas a los grupos de interesados (frente a las orientadas a la ciudadanía). Estos procesos dependen más de los insumos de los grupos organizados y de sus representantes que de la participación de la ciudadanía en general. Y son especialmente efectivos en la *representación* de intereses y perspectivas porque los participantes hablan en nombre de organizaciones directamente enraizadas en las diferentes dimensiones de la

cuestión. Cuando un foro de grupos de interesados *delibera*, los participantes pueden aprender directamente el uno del otro y alcanzar una posición común en relación a los problemas. Los progresos en la comprensión de las cuestiones y las propuestas para avanzar pueden compartirse con las circunscripciones más amplias que cada participante representa. Los procesos basados en el grupo se inician desde una *base de conocimiento* más extensa, debido a que los representantes del grupo ya están involucrados en este área o cuestión y los participantes pueden absorber con más facilidad el nuevo conocimiento técnico y científico. Además, tienen más tiempo para invertir en el proceso que la ciudadanía en general. El aprendizaje también se facilita en estos casos, a través de un ambiente más rico en información, pero sobretodo por el hecho de que los grupos tienen una existencia continuada por encima y más allá de la de cualquier representante individual. Los grupos pueden acumular e institucionalizar el conocimiento. Igualmente, pueden comprometerse en interacciones prolongadas durante muchos años y hacer progresar un acuerdo desde la toma de la decisión hasta su puesta en práctica, incrementando así las oportunidades para el aprendizaje y la gestión adaptativa.

Durante la fase de implementación y despliegue de las políticas, una gran variedad de interacciones participativas orientadas a los grupos de interesados pueden hacer avanzar el compromiso con el desarrollo sostenible. Los acuerdos, la negociación normativa, la mediación, la gestión cooperativa, así como otros enfoques basados en los grupos de interesados pueden utilizarse para reformar ámbitos problemáticos concretos relacionados con la estrategia. Este énfasis en la construcción de partenariados no debe interpretarse como muestra de un sesgo a favor de los instrumentos políticos voluntarios en detrimento de los regulativos. Las interacciones de los grupos de interesados pueden ayudar a identificar la compleja mezcla de enfoques políticos que se requiere para llevar adelante el compromiso con el desarrollo sostenible en un sector particular, y ésta puede incluir instrumentos normativos, fiscales e informativos, así como iniciativas voluntarias.

6. Manteniendo el sentido de la proporción

Hasta ahora hemos procedido como si la participación no tuviera ningún coste. Obviamente, esto no es así. La participación requiere de importantes recursos, especialmente de tiempo, dinero y habilidades de gestión. El ejercicio participativo no puede hacerse con prisas si se quiere que la participación sea algo más que una formalidad. Hay que organizar los procesos y llevarlos a cabo hábilmente.

Además, vale la pena recordar que la participación no lo es todo. Al comienzo hemos citado argumentos funcionales para valorar la participación, así como argumentos de carácter expresivo y otros relativos al concepto de derecho. *Ninguna de estas razones es absoluta*: todas deben equilibrarse con otras consideraciones. Las ventajas funcionales de un mejor conocimiento, la mayor

probabilidad de una ejecución exitosa y el refuerzo de la legitimidad y la educación pública deben ser sopesados en relación a otros elementos funcionales – especialmente por lo que respecta al coste, el tiempo y la efectividad. En este sentido, los decisores se preguntan: ¿las ganancias potenciales superan a los costes?. Incluso las consideraciones relativas a los derechos no son absolutas: el mundo político está densamente poblado de derechos, y la cuestión radica en cómo conciliar las demandas contrapuestas. Existe el derecho a una administración eficaz y rentable y a la pronta acción del gobierno para tratar los daños ambientales agudos y, en algunos casos, estos derechos pueden chocar con las demandas de una mayor participación.

No obstante, en el diseño e implementación de estrategias para el desarrollo sostenible la decisión no está entre si debe haber participación pública o no, sino más bien en la forma que la participación debe adoptar: quién ha de participar, cómo y cuándo. En este punto *no se debería asumir que la participación más intensiva, la más amplia, la más decisiva o la más frecuente sea necesariamente la “mejor” participación*. Tomemos, como ejemplo, la dimensión “decisional” de la participación. Los entusiastas de la participación (especialmente los defensores de los mecanismos orientados a la ciudadanía) enfatizan sistemáticamente que la proximidad a la soberanía decisoria es fundamental en la valoración de la importancia de la participación. Todavía es habitual encontrarse con referencias a la famosa “escalera” de participación de Arnstein, que gradúa la autenticidad participativa en una escala que va desde la “manipulación” al “control ciudadano” (Arnstein 1969). Mientras que otros han identificado “niveles de participación” entre “recibir información” y estar “implicado” en la toma de decisiones final (Bass *et al* 1995). Sin embargo, muchos comentaristas han cuestionado los supuestos unidimensionales que hay detrás de este tipo de clasificaciones (Coenen, Huitema y O’Toole 1998).

La importancia relativa de la decisión para la que se solicita la participación (¿es fundamental o trivial?), por ejemplo, parece ser tan significativa como la medida en que los participantes influyen en el resultado final (¿poco o mucho?). La valoración de la participación puede también abrirse a otros criterios. En el contexto del desarrollo sostenible dos dimensiones asumen un papel crítico: i) si estamos hablando de participación como un ejercicio excepcional o como un proceso iterativo y ii) si la participación afecta sólo a la toma de una decisión o también a la puesta en práctica de la orientación. Precisamente porque el desarrollo sostenible implica no sólo una serie de decisiones aisladas, sino un programa sistemático para el cambio social a largo plazo, debe favorecerse la interacción participativa continuada por encima de las operaciones esporádicas. De nuevo, puesto que el desarrollo sostenible implica la transformación organizada de las instituciones y de las prácticas sociales, los procesos que conlleven la extensión de la participación a la fase de ejecución deben ser privilegiados.

La interdependencia que caracteriza a la sociedad moderna, las complejas relaciones causales entre el medio ambiente y el desarrollo y otros factores

relacionados, así como las jurisdicciones transversales en los sistemas de gobierno modernos, conllevan que los *mecanismos participativos raramente gocen de supremacía decisional* y que a menudo su peso decisional sea modesto. Los ejercicios específicos se combinan normalmente con otro tipo de mecanismos en un proceso complejo de toma de decisiones: una consulta pública inicial, por ejemplo, seguida de interacciones multi-grupo más focalizadas. Además, los políticos y los funcionarios hacen bien en ser cautos respecto al abandono de la potestad de tomar la decisión final y, en la mayoría de contextos, los gobiernos impulsores retienen la decisión última sobre si aceptar o rechazar el resultado de las interacciones participativas.

El análisis de la participación debe abordarse desde una posición multidimensional. Desde esta perspectiva se aprecia, por ejemplo, que el mecanismo marginalmente participativo de una consulta formal – si es llevado a cabo de buena fe y relativamente pronto en el proceso decisorio– es una de las herramientas más útiles. Es de baja intensidad y no decisorio, pero puede aplicarse a menudo y en una amplia gama de contextos. Después de todo, la capacidad participativa de la comunidad política tiene límites y, si hay que superarlos, esto debe hacerse gradualmente. En el mundo real, los individuos, comunidades y organizaciones se enfrentan a limitaciones con respecto al ámbito y la profundidad de las operaciones de participación que pueden emprender. Los gobiernos, por su parte, deben hacer frente a los límites en términos de la complejidad de los procesos que pueden gestionar efectivamente.

También debe recordarse que, mientras la participación en el gobierno para el desarrollo sostenible tiene un objetivo sustantivo, su contenido está abierto a la discusión y reinterpretación. *La participación es el camino a través del cual las diferencias, contradicciones y antagonismos se expresan, así como un medio a través del cual pueden ser gestionados.* La participación no siempre conduce al consenso; e incluso cuando lo hace, es probable que el consenso se demuestre parcial y sólo relativamente estable. *La toma de decisiones por parte de las autoridades (authoritative decision-making) es necesaria para establecer procesos participativos y también para recoger sus ganancias.* El desarrollo sostenible es un bien, pero diferentes grupos sociales e individuos son partícipes de este bien, y asumen los costes de su realización en grados diferentes. Para que cambien las prácticas sociales, los individuos, las comunidades y las organizaciones que articulan estas prácticas también tendrán que cambiar. Y habrá momentos en que las luchas por la definición de la dirección y el contenido del cambio serán intensas. Habrá que hacer elecciones difíciles, y se requerirá a los políticos electos y a los funcionarios de los niveles nacional y local que tomen estas decisiones – porque han sido elegidos y empleados para ello, y porque es a los únicos a los que se puede (en cierto grado) hacer responsable de esas elecciones.

Así, la extensión de la participación no significa que el rol del gobierno sea reducido en ningún sentido. Al contrario, la gobernanza para el desarrollo sostenible depende en primer y principal lugar de gobiernos activos que sitúen este objetivo en el centro de la agenda política, definan claramente la orientación

sustantiva de la política ambiental y establezcan los marcos legales y organizativos para facilitar la participación apropiada. En este contexto, las instituciones básicas del gobierno político – incluyendo las elecciones y el sistema de partidos, la jerarquía de los órganos de decisión, junto con la separación de poderes establecida constitucional y tradicionalmente – siguen siendo esenciales para decidir qué es lo que implica el desarrollo sostenible.

Fuentes de información

ARNSTEIN, S. “A ladder of citizen participation”. *Journal of the American Institute of Planners* 35, 1969. 216-224 p.

BENNETT, C y HOWLETT, M. *The lessons of learning: reconciling theories of policy learning and policy change*. *Policy Sciences* 25, 1992, 275-292 p.

BOHMAN, J. *Public Deliberation*, Cambridge, The MIT Press, 1996.

CAREW-REID, J., PRESCOTT-ALLEN, R., BASS, S., y DALAL-CLAYTON, B. *Strategies for National Sustainable Development*, London, Earthscan.

COENEN, F., HUITTEMA, D. y O'TOOLE, L. (eds.). *Participation and the Quality of Environmental Decision Making*. Dordrecht, Kluwer Academic, 1998.

DRIESSEN, P. y GLASBERGEN P. *Greening Society: The Paradigm Shift in Dutch Environmental Politics*. Kluwer Academic Publishers. Dordrecht, 2002.

DRYZEK, J. *Deliberative Democracy and Beyond*. Oxford, Oxford University Press, 2000.

HAMPTON, G. “Environmental equity and public participation”. *Policy Sciences* 32, 1999, 163-174 p.

JANICKE, M. y JOERGENS, H. “National environmental policy planning in the face of uncertainty”. En: KENNY, M. y MEADOWCROFT, J. (eds.). *Planning Sustainability*. London, Routledge, 1999.

LAFFERTY, W. y LANGHELLE, O. (eds.). *Towards Sustainable Development: On the Goals of Development and the Conditions of Sustainability*. London, Macmillan, 1999.

LAFFERTY, W. y MEADOWCROFT, J. (eds.). *Implementing Sustainable Development*. Oxford, Oxford University Press, 2000.

MEADOWCROFT, J. “Planning, democracy and the challenge of sustainable development”. *International Political Science Review* 18, 1997, 167-190 p.

MEADOWCROFT, J. "The politics of sustainable development: emergent arenas and challenges for political science". *International Political Science Review* 20, 1999, 219-237 p.

"Sustainable Development: A new(ish) idea for a new century?". *Political Studies* 48, 2000, 370-387 p.

OECD. *Sustainable Development: Critical Issues*. Paris, OECD, 2001.

RENN, O., WEBLER, T. y WIEDEMANN, P. (eds.). *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*. Dordrecht, Kluwer Academic, 1995.

United Nations Conference on Environment and Development (UNCED). *Agenda 21*. New York, United Nations Organisation, 1992.

