

The logo for the journal EMPIRIA, featuring the word in a bold, serif font inside a rectangular frame.

EMPIRIA. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales

ISSN: 1139-5737

ISSN: 2174-0682

empiria@poli.uned.es

Universidad Nacional de Educación a Distancia

España

García-Montes, Néstor; Arnanz Monreal, Luis
Metodologías participativas para la planificación de la
sostenibilidad ambiental local. El caso de la Agenda 21

EMPIRIA. Revista de Metodología de las Ciencias
Sociales, núm. 44, 2019, Septiembre-, pp. 109-133

Universidad Nacional de Educación a Distancia
Madrid, España

DOI: <https://doi.org/10.5944/empiria.44.2019.25354>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297167928005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

[redalyc.org](https://www.redalyc.org)

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Metodologías participativas para la planificación de la sostenibilidad ambiental local. El caso de la Agenda 21

Participatory methodologies for local environmental sustainability planning. The case of Agenda 21

NÉSTOR GARCÍA-MONTES

Universidad Complutense de Madrid
nestorgarciamontes@gmail.com (ESPAÑA)

LUIS ARNAZ MONREAL

Universidad de Cuenca (ECUADOR)

Recibido: 28.02.2018

Aceptado: 31.05.2019

RESUMEN

La Agenda 21 es un proyecto para promover la sostenibilidad ambiental local contando con la participación ciudadana. Tuvo su momento de gran esplendor en la década de 2000 y se convirtió en un espacio con un amplio potencial para desarrollar prácticas que apuntaran hacia una profundización democrática mediante la coproducción participativa de políticas públicas, en este caso en torno a la planificación local desde una óptica medioambiental y sostenible. La IAP, como metodología participativa, es una propuesta epistemológica que encaja perfectamente en la implementación de la Agenda 21 desde un planteamiento que vaya más allá de una participación meramente consultiva, formal o instrumental. Sin embargo, en muchas de las Agendas 21 desarrolladas en nuestro país no se ha recurrido a este tipo de propuestas metodológicas transformadoras e implicativas, y la participación ciudadana ha sido un elemento complementario a la labor técnica y política, sin convertirse en el eje del proceso, en la base articuladora que dote de sentido a todo lo demás. En este artículo se aborda la importancia de la participación ciudadana en la planificación de la sostenibilidad ambiental local, que constituye el objetivo de la Agenda 21, y la pertinencia de la IAP como metodología para lograrlo. Partiendo de la necesidad de promover la participación e implicación pública en el fomento de la sostenibilidad ecológi-

ca de los territorios, una cuestión clave que se plantea es el método para llevar a la práctica tal pretensión. En las Agendas 21 en las que hemos aplicado la IAP, se desarrolla un proceso de construcción social de conocimiento que apunta a la transformación mediante el trabajo con colectivos, asociaciones, grupos de vecinos, técnicos y representantes institucionales con sensibilidades o intereses diversos, primando la movilización hacia una implicación ciudadana que favorezca la creatividad social. Las características metodológicas de estas Agendas 21 son los rasgos propios de la adaptación de la IAP que se hizo durante el proceso en sus tres etapas (diagnóstico, planificación y ejecución) y que se evidencian en los elementos técnicos implementados.

PALABRAS CLAVE

Participación ciudadana, metodologías participativas, IAP, desarrollo sostenible, Agenda 21.

ABSTRACT

Agenda 21 is a project aimed to promote the local environmental sustainability with the support and suggestions provided by citizen engagement. It had a time of splendor during the decade of the 2000s and became a space with a vast potential in order to develop practices that can lead to increase democratic involvement through participatory co-production of public policies, in this case, regarding local planning from a view point environmental and sustainable. IAP, as a participatory methodology, is an epistemological proposal that fits perfectly with Agenda 21 implementation, from an approach that goes beyond a purely advisory, formal or instrumental involvement. However, in many of the Agendas 21 developed in our country, this kind of methodological, transforming and engaging proposals have not been used, and therefore, citizen participation was a complementary element to the technical and political work without becoming the bedrock of the process, in the articulating basis that gives meaning to everything else. This article is addressed to highlight the relevance of the citizen participation in the local planning of environmental sustainability since this is the very hearth of the Agenda 21 target and the relevance of IAP as the proposed methodology to achieve it, in view of the necessity of promoting the public participation and engagement to foster the ecological sustainability of the lands. The key issue raised is the kind of the strategies that may be enforced in order to put such attempt into practice. In the Agendas 21 where we have applied the IAP, is taking place a social construction of knowledge aimed to promote to social changes through the work with associations, neighborhood groups, technicians and institutional representatives with various interests and sensibilities, prioritizing the mobilization of citizen participation in order to encourage social creativity. The methodological features of this Agenda 21 are the specific traits of the IAP

adaptations made during the process in its three stages (diagnosis, planning and execution) which are evident in the implemented technical elements.

KEY WORDS

Citizen engagement, participatory methodology, IAP, sustainable development, Agenda 21.

1. UN PROCESO PARTICIPATIVO PARA FOMENTAR LA SOSTENIBILIDAD LOCAL: LA AGENDA 21

La Agenda 21 es una herramienta de planificación y gestión ambiental orientada hacia el desarrollo sostenible desde el nivel local; un desarrollo que promueva la sostenibilidad de una sociedad desde la satisfacción de las necesidades básicas de la población de manera justa y equitativa, sin degradar o agotar el capital natural que provee de recursos (Tyler Miller, 2007). La iniciativa surgió en la Cumbre de la Tierra de Río en 1992 y fue aprobada por los representantes de los 179 países participantes. Los acuerdos alcanzados se materializaron en cinco apartados, siendo el quinto el Programa 21 del que deriva la Agenda 21; un plan de acción de las Naciones Unidas para un desarrollo sostenible en el siglo XXI. El Capítulo 28 del Programa 21 hace un llamamiento a todas las comunidades locales para que elaboren su propia Agenda 21 Local, en la que traduzcan los objetivos generales y la filosofía del proyecto en planes y actuaciones locales y territorialmente aplicables.

Sin embargo, hasta su nacimiento se dan una serie de antecedentes que contribuyeron a la cristalización, en la Agenda 21, de una creciente preocupación ambiental por la sostenibilidad del planeta y una concienciación ante la necesidad de adoptar estrategias de actuación para corregir la degradación de los ecosistemas naturales y sociales. Destacan el I Informe del Club de Roma (*“Los límites del crecimiento”*, 1972) en el que, por primera vez, se expone la existencia de límites físicos al crecimiento económico incontrolado. O la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972), primera ocasión en que la comunidad internacional se reunió para analizar las consecuencias socioeconómicas de la degradación medioambiental y de la que surgió el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). O la creación, en 1983, de la Comisión para el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas, que presentó en 1987 *“Nuestro futuro común”* (también conocido como Informe Brundtland), en el que se recalca la existencia de una crisis ecológica y se planteaba la necesidad de un nuevo enfoque de desarrollo, incorporando la definición más extendida y aceptada de *desarrollo sostenible*. O, finalmente, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), conocida como Cumbre de la Tierra, donde nace el proyecto Agenda 21. Hewitt (1995) la define como un Plan de Acción

Medioambiental para utilizar los recursos de la manera más sostenible y eficiente posible, y conseguir la participación de la comunidad local.

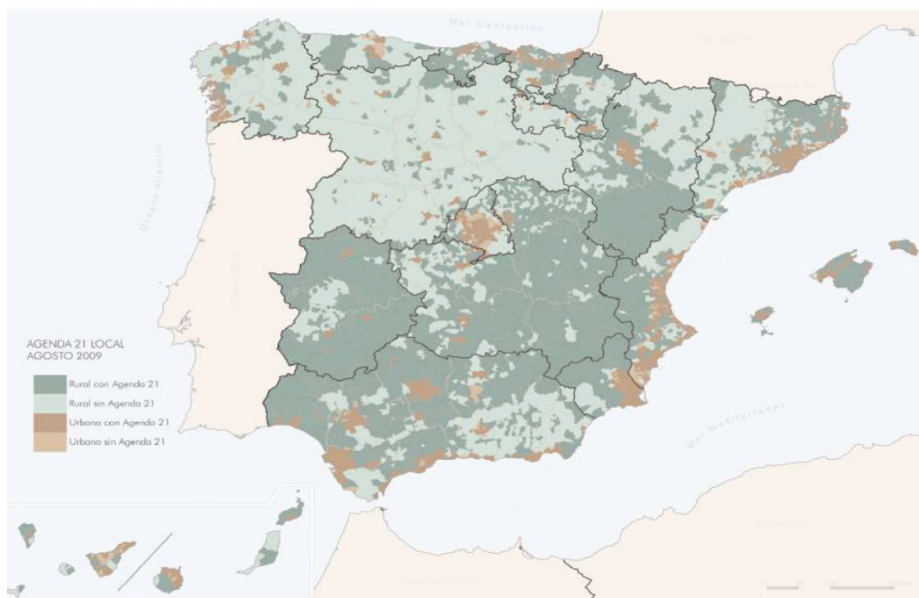
La Agenda 21 se caracteriza por dos elementos principales: la planificación para la sostenibilidad y la participación ciudadana. Desde su nacimiento en 1992 se ha producido un espectacular crecimiento en cuanto al número de iniciativas puestas en marcha, alcanzando su mayor auge en la década de 2000, cuando se convirtió en la herramienta más generalizada e importante tanto de la planificación pública del desarrollo sostenible como de la participación ciudadana (Garrido, 2005). Esta efervescencia ponía de manifiesto el incremento de la preocupación social y política por el desarrollo sostenible en el ámbito local, donde, movidos por una demanda social creciente y una “moda” municipal, los partidos políticos y las autoridades locales incorporaron la Agenda 21 tanto en sus programas y estrategias de gestión, como en las campañas electorales y en el discurso de gobierno.

La filosofía de la Agenda 21 requiere de la implicación de la población local en el proyecto, para lo que instaba a los poderes locales a iniciar un proceso de diálogo con la ciudadanía, organizaciones y entidades en la elaboración de un plan de desarrollo hacia la sostenibilidad de aplicación eminentemente local, aunque con visos de contribuir a la sostenibilidad global dada la imbricación que tiene la doble dimensión local-global. En esta línea, el Programa 21 (ONU, 1992) recomienda que las autoridades locales inicien un proceso de concertación con los actores sociales, haciendo mención también a los colectivos menos implicados tradicionalmente en la toma de decisiones, como las mujeres y los jóvenes:

Para 1996, la mayoría de las autoridades locales de cada país deberían haber llevado a cabo un proceso de consultas con sus respectivas poblaciones y haber logrado un consenso sobre un «Programa 21 local» para la comunidad; (Capítulo 28.2, apartado A).

Debería alentarse a todas las autoridades locales de cada país a ejecutar y supervisar programas encaminados a lograr que las mujeres y los jóvenes estuvieran representados en los procesos de adopción de decisiones, planificación y ejecución. (Capítulo 28.2, apartado D).

En todos los continentes se encuentran experiencias de Agenda 21, pero Europa destaca especialmente y, dentro de ésta, España es uno de los países más fructíferos. Aunque resulta prácticamente imposible conocer con exactitud el número de Agendas 21 Locales iniciadas (Garrido, *ibid*), tanto a nivel mundial, como europeo, como español, existen datos de la Encuesta Mundial sobre Agenda 21 Local realizada por el ICLEI en 2001 (al inicio de la fase de despegue masivo del proyecto) que señalaban que se habían puesto en marcha 6.416 prácticas en 113 países diferentes, la inmensa mayoría localizadas en Europa (5.292).

Gráfico 1. *Agendas 21 en España en agosto de 2009 (municipios rurales y urbanos)*

Fuente y elaboración: OSE (Observatorio de la Sostenibilidad en España), 2009

La segunda mitad de la década de 2000 fueron años de esplendor para la Agenda 21 en España, aumentando exponencialmente el número de localidades que comenzaron a implementarla, al menos en una fase embrionaria, llegando a contabilizar el Observatorio de la Sostenibilidad de España (OSE) 3.763 en 2009, momento de pico en alza del proyecto (véase Gráfico 1).¹ Es perceptible la tendencia creciente que alcanzó esta iniciativa en aquellos años y que ha llevado a que en muchos de los municipios urbanos de más de 30.000 habitantes se han llevado a cabo procesos de elaboración de la Agenda 21 Local, con mayor o menor grado de desarrollo, avance y alcance.

La Agenda 21 sigue activa en algunas localidades, tanto a nivel internacional como a nivel nacional², pero muchas otras experiencias empezaron a abandonarse con la aplicación de las políticas de ajuste presupuestario a partir de la crisis económica internacional de 2008, y en la actualidad resulta más difícil encontrar información centralizada y sistematizada sobre las experiencias de Agenda 21 en España que sigan vigentes o que hayan comenzado recientemente. Tal informa-

¹ España cuenta con 8.124 municipios en 2018 (INE).

² Por ejemplo, en el ámbito nacional, todavía están en marcha y existen referencias a ellas en internet, Agendas 21 locales en municipios como: Donosti, Barcelona, Vitoria, Granada, Lorca, Requena, Barakaldo, Legazpi, Denia, Noáin, Pizarra, Puertollano, Tudela, Tafalla, Miranda de Ebro, Pinto...

ción es parcial y hay que buscarla de forma particular en cada caso, ya que los principales organismos que realizaban registros de las Agendas 21 ya no existen, como el caso del Observatorio de la Sostenibilidad de España (OSE), o ya no realizan esa función, como ha sucedido con muchas Comunidades Autónomas y Diputaciones Provinciales.³

2. NECESIDAD Y POTENCIALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS DE SOSTENIBILIDAD SOCIOECOLÓGICA LOCAL

Los problemas medioambientales tienen un origen social, económico, cultural y político, vinculado directamente con el modelo de desarrollo socioeconómico de las sociedades postindustriales. Desde una concepción socioeconómica y antrópica de la crisis ecológica, el desarrollo sostenible se constituye en un objeto de implicación y acción eminentemente colectivo y práctico (Garrido y Martín, 2006), de modo que se hace necesario intervenir a través del reconocimiento científico y sociopolítico de los problemas, con el fin de generar procesos de participación ciudadana para la recuperación, protección y sostenibilidad medioambiental.

La Agenda 21, al menos en su planteamiento teórico y filosófico, reunía un enorme potencial para convertirse en un escenario propicio para fomentar la participación ciudadana en el área medioambiental, conjugando dos dimensiones de creciente interés social y político: la sostenibilidad y la implicación de la población en los asuntos públicos. Pero, al margen de las cuestiones prácticas y funcionales para promover una participación ciudadana que mejorara la calidad ambiental local, desde la Agenda 21 también se encauzaba un camino hacia la profundización democrática en un sentido ético. A través de esta herramienta se podrían promover prácticas de democracia participativa desde el ámbito local, o incluso de democracia directa. En lo local, la democracia directa o participativa encuentra un campo de implementación y experimentación muy apropiado, sea en cuestiones de menor o mayor envergadura y transcendencia para la vida municipal (arreglar una plaza, mejorar un espacio público, satisfacer necesidades urbanas no cubiertas, crear alguna infraestructura o equipamiento nuevo, diseñar planes integrales...).

Esta iniciativa, en su concepción fundacional, pretendía promover la sostenibilidad ambiental desde el ámbito local invitando a los pobladores a aportar su visión subjetiva y vivida en la planificación sostenible de los mismos, fomentando, de esta manera, un lazo identitario más fuerte entre población y espacio

³ El OSE, organismo público dependiente del Ministerio de Medio Ambiente creado el año 2005, dejó de funcionar el año 2013 como consecuencia de la política de ajustes presupuestarios. A escala autonómica dejaron de operar durante esos años organismos públicos encargados de la promoción y el registro de las Agendas 21 Locales en sus territorios, como por ejemplo, el Programa Ciudad 21 de la Junta de Andalucía, o la Fundación FIDA de la Comunidad de Madrid.

poblado. Como apuntaba Harvey (1989), las ciudades deberían ser atractivas no sólo para el sector económico y productivo, sino para la ciudadanía, para vivir. Por tanto, la Agenda 21 ofrece un espacio innovador y estructurado para aplicar criterios de sostenibilidad ambiental a las políticas públicas y a la planificación local contando con la participación ciudadana como eje central. Una estrategia para crear cultura democrática e implicativa en la población, para tejer sentido de pertenencia con el territorio, para promover hábitos, actitudes y conciencia proambiental desde lo local y, en definitiva, una posibilidad para hacer ciudades y pueblos más sostenibles y ecosistémicamente viables.

3. LA AGENDA 21 COMO ESPACIO PROPICIO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La democracia representativa tradicional se ha empezado a ver desbordada por la reivindicación de una democracia participativa que complemente o enriquezca a la anterior, y a la estela de tales actitudes se han fraguado algunos cambios políticos (tanto de enfoques como de equipos de gobierno) a escala local que en España están favoreciendo la puesta en marcha de numerosas iniciativas municipales de participación ciudadana, especialmente desde el año 2015. Sin embargo, independientemente del alcance o calado de las transformaciones derivadas de iniciativas participativas, e independientemente de la calidad, rigor, verisimilitud y compromiso real de los procesos participativos (aunque siempre será preferible que cumplan con unos criterios y resultados mínimos para que verdaderamente se puedan llamar participativos), es destacable la tendencia que se observa en los últimos años a integrar la visión y opinión ciudadana en la gestión pública local (en planes de urbanismo, planes de desarrollo, planes sectoriales...). Y esto, que ya de por sí puede considerarse un logro y una nueva forma de afrontar las políticas públicas desde las administraciones locales, ha tenido un motor de impulso en la Agenda 21.

Durante algunos años, la Agenda 21 es la principal referencia de las iniciativas político-sociales de promoción de la participación pública municipal, hasta que el proyecto se adentró en una fase de declive que podríamos fijar en los comienzos de la década de 2010. A partir de entonces toman fuerza otros proyectos como los presupuestos participativos, iniciativa que parece haber dado el relevo a la Agenda 21 como principal herramienta de participación ciudadana institucional. Pero, tanto la Agenda 21, como otras experiencias locales que han venido después, pueden considerarse un paso más allá de una democracia meramente representativa y delegativa, sujeta a una participación electoral puntual y esporádica.

Frente al actual escenario de crisis de legitimidad de la gobernanza ejercida por los partidos políticos, especialmente los tradicionales (Hernández, 2012), la democracia participativa supone un cambio. En algunos casos es concebida como una alternativa al sistema político fundamentado en gran medida en los planteamientos de la democracia liberal representativa heredera de la Ilustración

y del Estado moderno (Sousa Santos, 2004). En otros muchos casos la democracia participativa se concibe como una regeneración que plantea no tanto sustituir a la actual democracia representativa sino, más bien, mejorarla en algunas facetas y abordar con un protagonismo y una forma diferente los múltiples aspectos de la compleja gestión pública (Habermas, 1999).

Más allá de este debate entre participación como emancipación vs participación como gobernanza, se dan otros puntos de vista. Por ejemplo, el de autores que han analizado el concepto de democracia participativa más desde la praxis que desde el ámbito teórico (Falck, Paño, Alemany, Chávez, entre otros). En este sentido, la democracia participativa se define principalmente como un distanciamiento del concepto de democracia representativa y una aproximación al concepto de democracia directa. Eso sí, la particularidad de cada experiencia hace que el concepto de democracia participativa se ubique en un punto variable y, a priori indeterminado, dentro del espacio intermedio existente entre dos extremos: la democracia directa y la democracia representativa. Por este motivo, el concepto se asocia en ocasiones a otras denominaciones como democracia semi-directa o democracia semi-representativa (Biagioni y Alemany, 2011).

La democracia deliberativa tiene cierta similitud con la democracia participativa. Cuando se habla de democracia deliberativa se quiere, sobre todo, hacer hincapié en que la forma de hacer más participativa la democracia es fundamentalmente a través de la deliberación, entendida, por un lado, como mecanismo para superar la tensión que existe entre los principios liberales y las aspiraciones democráticas, y por otro lado, como *razonamiento público* que involucra principios de imparcialidad, reciprocidad, inclusión e igualdad, como base para tomar decisiones públicas (Habermas, *ibid*). De una manera u otra, es indudable la conveniencia de incluir elementos deliberativos en las políticas públicas (por ejemplo, en las encaminadas a promover un desarrollo sostenible, como la Agenda 21), y en la democracia en general, sea esta representativa o directa. Como aspecto metodológico, la deliberación puede favorecer el pensamiento y la acción colectiva y cooperativa, la creatividad, la pluralidad, la empatía y, por tanto, la prevención y resolución de conflictos. Del mismo modo, puede dotar de mayor racionalidad sustantiva a la democracia y las decisiones tomadas adquieren mayor valor y legitimidad (Young, 2002).

En las prácticas participativas se debe distinguir entre democracia participativa y participación ciudadana, ya que ambos conceptos no son sinónimos. La democracia participativa puede ser entendida como el activismo de la sociedad civil, también denominada participación social: iniciativas que parten de la sociedad civil y cuyos deseos tienen un fin público. Se trata de iniciativas que surgen “de abajo a arriba”, sin una dirección o coordinación institucional y formal sino con un carácter más esporádico y espontáneo, y que inciden en el ámbito público a través de acciones relacionadas con la reivindicación política o la realización de prácticas sociales alternativas a la democracia representativa (Astudillo, 2015).

Por su parte, el concepto de participación ciudadana hace referencia a procesos caracterizados por la mediación e implicación de la administración pública

(técnicos y políticos) como un agente activo y fundamental. Son iniciativas desarrolladas o impulsadas “de arriba a abajo”, en las que se promueve la co-participación ciudadana en el diseño, la ejecución y el seguimiento de la gestión pública con una cierta regulación u organización en muchos casos, adquiriendo un carácter más institucionalizado. Puede afirmarse que la participación ciudadana generalmente se ubica de manera más contundente que la “participación social” en una posición más conciliadora con la democracia representativa. Su ánimo es cubrir las deficiencias democráticas de la democracia representativa, pero ajustándose a la “institucionalidad” (Arnanz *et al.*, 2015).

Bajo estas distinciones, la Agenda 21 es una herramienta propicia para la participación ciudadana entendida en el sentido diferencial respecto a la participación social. Ha abierto un camino posible para acoger los crecientes valores e inquietudes sociales respecto a la implicación ciudadana en los asuntos públicos. Se puede interpretar, en cuanto a la promoción de la participación municipal, como un antecedente pionero a la pléyade de experiencias, proyectos, iniciativas y actuaciones que, al menos en España, se han puesto en marcha en diferentes ayuntamientos (con mayor o menor éxito pero, al fin y al cabo, denotando un espíritu tendencial) especialmente desde 2015. Hasta finales de la década de 2000 las Agendas 21 han sido en España una referencia ineludible en cuanto a la participación de la ciudadanía a nivel institucional, facilitando canales de comunicación y expresión vecinal ante los problemas y propuestas de una localidad en relación al medio ambiente y el desarrollo sostenible. El vecino ha podido encontrar un espacio en la Agenda 21 donde adoptar un rol más cercano al de ciudadano activo que al de cliente de una administración pública, superando esa “concepción privatizadora” de la ciudad en la que se pierde el estatus de ciudadanía y se sustituye por el de clientela (Boira Maiques, 2003).

4. LA PARTICIPACIÓN EN LAS AGENDAS 21, UN POTENCIAL DESAPROVECHADO Y UNA ASIGNATURA PENDIENTE

Desde la aceptación de la premisa de que las Agendas 21 han constituido un ámbito destacable para la promoción de la participación ciudadana a nivel municipal, hay que señalar que son la excepción, más que la regla, aquéllas en las que se ha logrado una verdadera implicación de amplios sectores de la población local. Además, la participación de la ciudadanía en los procesos de Agenda 21 en ocasiones no ha estado muy presente o se ha quedado en una participación consultiva que no se adentra en verdaderos procesos decisionales. Una participación “concebida por la mayoría de gobernantes locales como consulta, apoyo o complemento para ejercer el gobierno; e incluso como mecanismo justificador de decisiones tomadas con anterioridad por políticos y técnicos” (Garrido, 2005: 64). Una participación que se ha podido utilizar para legitimar actuaciones, dotar de cierto barniz democrático a la planificación local y cumplir con una moda de hacer partícipe a la población en diferentes asuntos municipales (moda y demanda al mismo tiempo).

Pero participación es tomar parte. Tomar parte en los asuntos públicos comunes para expresar decisiones que sean reconocidas por el entorno social y que afectan a la vida propia y/o a la vida de la comunidad en la que uno vive (Hart, 1993), tanto a nivel individual (personas físicas) como a nivel colectivo (asociaciones o entidades con cierto grado de organización). Para tomar parte se deben establecer una serie de mecanismos y canales de participación que permitan a la ciudadanía implicarse en lo procomún sin necesidad de formar parte de las estructuras formales de gobierno. Hablamos de la potencialidad de la Agenda 21 para generar procesos participativos y de profundización democrática entendida desde un punto de vista teórico o de postulados fundacionales de la misma. Pero la realidad parece haber demostrado que se ha quedado, en una gran parte de los casos, en una ilusión no materializada o en una oportunidad no aprovechada. En un momento de gran expansión y efervescencia de las Agendas 21, el año 2002, en el VI Congreso Nacional de Medio Ambiente (CONAMA), en el Grupo de Trabajo “*Retos y dificultades en la implantación de las Agendas 21*”, ya se advertía que el aspecto más problemático de todo el proceso era el desarrollo de la participación ciudadana (CONAMA, 2002).

Habitualmente, la participación se ha quedado reducida a los siguientes grupos de actores: sectores organizados (asociaciones, colectivos y entidades con cierto grado de institucionalidad y formalidad); sectores cercanos a la red del ayuntamiento (afines al equipo de gobierno) o, en el otro extremo, opuestos al mismo (con el fin de ejercer su oposición desde los espacios de participación de la Agenda 21); o sectores sensibilizados con las problemáticas ambientales y la sostenibilidad. Otros actores sociales han permanecido, tradicionalmente, más ausentes de los procesos de Agenda 21, en especial los más desfavorecidos o invisibilizados en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos, como los jóvenes y los niños, los discapacitados o los extranjeros. También el sector empresarial ha sido difícil de movilizar en estos procesos, más allá de consultas puntuales, y sin alcanzar una verdadera implicación proactiva y corresponsable en la búsqueda de la sostenibilidad desde la Agenda 21.

A pesar de que la Agenda 21, en su faceta de herramienta de participación ciudadana para el medio ambiente y la sostenibilidad, no ha alcanzado unas cuotas de profundización democrática e implicación de la población en la planificación local que consideramos aceptables, no se puede negar que ha generado una mayor congregación social que cualquiera de los otros instrumentos de planeamiento del territorio existentes, como los PGOU. Incluso, las Agendas 21 han sido capaces, en muchos casos, de movilizar a más sectores de la población de lo que lo han hecho proyectos de Planificación Estratégica que también cuentan con la participación como eje importante.

Ha habido experiencias de Agendas 21 impulsadas metodológicamente por el Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (Red CIMAS) con un enfoque participativo basado en la Investigación Acción Participativa (IAP) que han conseguido en la práctica aproximarse en mayor medida a la premisa establecida por el Programa 21 de iniciar un diálogo con la ciudada-

nía, organizaciones y entidades en la elaboración de un plan de desarrollo hacia la sostenibilidad.⁴

5. METODOLOGÍAS PARTICIPATIVAS PARA UNA MAYOR EFICACIA EN LA PROMOCIÓN DE PRÁCTICAS DE SOSTENIBILIDAD LOCAL CON LA CIUDADANÍA

Partiendo de la necesidad de promover la participación e implicación pública en el fomento de la sostenibilidad ecológica de los territorios, una cuestión clave que se plantea es el método para llevar a la práctica tal pretensión y hacer efectiva la premisa de que “la decisión democrática solo es *normativamente legítima* si todos los afectados por ella están incluidos en el proceso de discusión y de formulación de la decisión” (Young, 2002:23).

Como complemento y soporte a la participación ciudadana y la participación social es pertinente incorporar un tercer elemento que entendemos que debería formar parte del mismo triángulo: las metodologías participativas⁵, que incluyen un conjunto de dispositivos, estrategias, técnicas y herramientas que no se pueden reducir a participación ciudadana (básicamente reglamentos y procedimientos consultivos) ni a participación social (es decir, los movimientos sociales y sus formas, que no siempre emplean metodologías). Estas metodologías pueden ser usadas por profesionales o activistas de la administración, del tercer sector, del sector privado o de los movimientos para facilitar, dinamizar y acometer de forma sistémica y organizada procesos participativos (CIMAS, 2015).

Sin embargo, aunque es innegable que la aplicación de metodologías participativas no implica una receta mágica para el éxito de un proceso de implicación ciudadana, consideramos que es más factible alcanzar buenos resultados contando con métodos adecuados y diseñados para desarrollar los procesos con una lógica epistémica reflexionada, que hacerlo de forma anárquica, desestructurada, intuitiva, improvisada... Todo ello desde el reto de desarrollar aspectos técnicos y metodológicos que favorezcan la deliberación, teniendo en cuenta que lo específico de la democracia moderna son el pluralismo y el conflicto (Mouffe, 2003).

⁴ Entre los años 2001-2015 los autores de este artículo realizaron, como miembros de la Red CIMAS, la asistencia técnica en las Agendas 21 Locales de 11 municipios de diversas características sociodemográficas y territoriales: Arganda del Rey (2001-2002), Pinto (2002-2015), Serranillos del Valle (2003-2004), Olmeda de las Fuentes (2003-2004), Torrejón de Ardoz (2004-2007), Madrid (2004-2008), Aranjuez (2004-2011), Villalbilla (2005-2007), Villanueva del Pardillo (2005-2010), Jaén (2008-2011), Fuenlabrada (2012-2016).

⁵ Se utiliza el plural debido a la existencia de diferentes fuentes y enfoques que comparten planteamientos epistemológicos similares en cuanto a la construcción del conocimiento desde la transformación del objeto en sujeto: la IAP (Lewin, Fals Borda, Rodrigues Brandao), la Socio-Práxis (Villasante), la Planificación Estratégica Situacional (Matus), el Socio-Análisis Institucional (Guattari), el DRP (Chambers), el ECRO (Pichón-Rivière), el Método Trascend (Galtung), la Pedagogía Liberadora (Freire)...

En el caso de la promoción de procesos participativos de sostenibilidad local, en concreto para la Agenda 21, en España han existido dos principales modelos metodológicos institucionales y que en muchos casos han sido seguidos por los municipios. Se trata del *Código de Buenas Prácticas Ambientales* editado por la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias) y la *Guía Europea para la Planificación de las Agenda 21 Locales*, elaborada por el ICLEI (Consejo Internacional de Iniciativas Locales por el Medio Ambiente) como servicio para la Campaña Europea de Ciudades y Poblaciones Sostenibles.

Ambas propuestas, desde enfoques prácticos, marcan pautas generales que serían conveniente seguir para implementar una Agenda 21 Local, y han resultado ser manuales o guías de referencia bastante útiles a la hora de cumplir con su objetivo principal, que es recoger los elementos principales que han de tenerse en cuenta para desarrollar una Agenda 21 en una localidad. Su utilidad como fuente de consulta es considerable, especialmente para gestores y técnicos de entidades locales, dado que el nivel de concreción no es excesivamente alto, pero sí lo suficientemente completo.

El Código de la FEMP se basa en la aplicación de dos herramientas de trabajo: la *Auditoría Medioambiental* (AM) y el *Plan de Participación Social* (PPS). La AM se compone de una Diagnóstico técnica y otra cualitativa (ésta para incorporar la percepción social de los diferentes agentes de la ciudadanía), un Plan Acción Ambiental y un Plan de Seguimiento. Por su parte, el PPS consiste en crear unos Instrumentos de Participación y elaborar un Plan de Comunicación, y persigue la implicación directa de la comunidad en el conocimiento, la valoración, la prevención, la corrección, la sensibilización y la corresponsabilidad ante los problemas ambientales. La distinción que propone el Código de la FEMP entre la AM y el PPS puede resultar acertada a la hora de facilitar la comprensión de estos dos elementos o “herramientas de trabajo” a aplicar en la puesta en marcha de una Agenda 21 Local. Sin embargo, no resulta tan acertado que dicha distinción se tenga también presente en la práctica, ya que plantea que “una discusión posible resulta de considerar la secuencia más adecuada en la puesta en marcha del proceso de Agenda 21 Local, si comenzar por el estudio de la situación (AM) y pasar luego al PPS, o al revés” (FEMP, 2004: A p.6). Parcelar y secuenciar la participación en el proceso, en lugar de imbricarla de manera transversal y continua, se considera un error de enfoque en muchas de las Agendas 21 desarrolladas, considerándose más conveniente simultanear la AM y el PPS de manera que se complementen y retroalimenten.

Por su parte, la Guía del ICLEI comienza el proceso con la creación de un órgano para la participación (Foro de Medio Ambiente), lo que se considera una buena aportación. Sin embargo, adolece de un carácter demasiado institucional y técnico y los diagnósticos y los planes se orientan principalmente a la elaboración y priorización de propuestas y a la obtención de un sistema de indicadores que permita evaluar su desarrollo. De este modo, se descuidan en muchas ocasiones objetivos menos pragmáticos, como el de hacer el proyecto y los resultados comprensibles a toda la sociedad, con el fin de que pueda suponer un punto de partida para un proceso de reflexión, debate e implicación social en relación

al desarrollo sostenible de un territorio determinado. Para ello, se requeriría, además de una mayor implicación efectiva de la ciudadanía en el diagnóstico y la planificación, una difusión de los resultados y estrategias en formatos accesibles, comprensibles y motivacionales para la ciudadanía.

Al margen de estos dos modelos de implementación de la Agenda 21, donde la participación ocupa un lugar importante pero desde un enfoque demasiado tecnicista e instrumental, en el Observatorio Internacional CIMAS se ha trabajado con otras metodologías influidas por la Investigación-Acción Participativa (IAP).⁶ En este sentido, se han tratado de desarrollar estrategias que favorezcan la deliberación, la creatividad social, la conformación de redes y la transformación social en un contexto caracterizado por la complejidad, la diversidad y el conflicto (CIMAS, 2015).

Los postulados de la IAP son planteados en los años 1970 por Fals Borda en Colombia y Rodrigues Brandao en Brasil, y se caracterizan por cuestionar aspectos epistemológicos de las ciencias sociales, y por la preocupación por adaptar dichas ciencias a los intereses de los movimientos campesinos y a la construcción de lo “popular”. Este método parte del hecho de cuestionar la supuesta objetividad y neutralidad del investigador, poniendo en valor el conocimiento de la base social respecto a la hegemonía del conocimiento científico procedente de la academia (Fals Borda y Brandao, 1986).

En las Agendas 21 en las que hemos trabajado, en el marco de CIMAS, se han implementado estas metodologías logrando cotas de participación, en términos cualitativos más que cuantitativos, satisfactorias. Y aunque en términos cuantitativos la participación en la mayoría de las Agendas 21 ha sido insignificante en comparación con el total de la población de un municipio, no se debe caer en el juego numérico de la cantidad y la representatividad, propio de mediciones estadísticas, ya que los procesos de participación ciudadana no son equiparables a las encuestas. O, en un extremo mayor, equipararlos con la participación en las convocatorias electorales.

Al margen de la “cantidad” y “cualidad” de los actores participantes, hay otros factores que deben ser evaluados a la hora de acometer prácticas participativas, y que desde la IAP se han acometido en los municipios en los que hemos trabajado desde CIMAS:

-Cobertura y accesibilidad, es decir, el número y diversidad de actores sociales implicados y las facilidades ofertadas para participar (convocatorias y canales de participación abiertos). Supone la necesidad de ampliar la red de participantes más allá de las redes más activas e implicadas para facilitar el acceso de diferentes posturas, puntos de vista e intereses.

⁶ La metodología utilizada por la Red CIMAS es denominada en ocasiones por esta misma entidad como “sociopraxis”, y es concebida como un método de planificación participativa creado a partir de la articulación de diferentes metodologías participativas. Igualmente, cabe destacar la influencia que han ejercido autores y entidades que se han centrado en describir las etapas y los procedimientos metodológicos y tecnológicos que permiten en la práctica implementar los principios de la IAP

-Nivel de participación, es decir, si la participación ciudadana supera el nivel de la mera consulta y se alcanza el nivel de la implicación en la toma de decisiones y la corresponsabilidad en la ejecución de acciones. Ello supone promover un compromiso y una voluntad política por apostar por la participación como recurso democrático para la gestión, y no como una consulta que sirva de apoyo a la labor de gobierno, o como un elemento decorativo en la gestión pública que resulta electoralmente atractivo.

-Transparencia en la información, acceso a la misma por parte de la ciudadanía, difusión y grado de deliberación, apertura y ausencia de censura en la participación.

-Continuidad del proceso y capacidad de permanencia frente a cambios externos (políticos o sucesos locales de otra índole), es decir, que la participación no sea puntual (y meramente instrumental) sino que adquiera un estatus de transversalidad y permanencia en la gobernabilidad.

-Cómo son las normas que rigen el proceso participativo: si son impuestas por un reglamento otorgado por la Administración; si existen unas normas pactadas con determinadas partes de la población; o si se establece un sistema autorreglamentado por grupos diversos de la población afectada (Observatorio de la Participación de Madrid, 2016).

-La presencia de elementos de pedagogía social: si ha habido formación específica (en participación, dinamización...); si la formación ha sido para todos los participantes o solo para el personal técnico (de la Administración o de las entidades sociales); si la formación es puntual o sistemática; o si ha habido especialistas y dinamizadores en el proceso (Observatorio de la Participación de Madrid, *ibid*).

6. IAP EN LOS PROCESOS DE AGENDA 21

La IAP no ha sido una metodología que se haya aplicado de forma habitual a los procesos de Agenda 21 Local. Metodologías como las propuestas por la FEMP o el ICLEI, u otras similares, han sido las más comunes. Las principales aportaciones de la IAP a los procesos de Agenda 21 pueden sintetizarse en los aspectos que se van a comentar a continuación.

La IAP promueve que las personas objeto de estudio pasen a ser sujetos investigadores y transformadores de su propia realidad. Para el logro de los objetivos planteados respecto al fomento de la implicación ciudadana en la promoción de prácticas de protección medioambiental y sostenibilidad en el ámbito local, la IAP permite desarrollar un análisis participativo donde los ciudadanos del municipio se convierten en los protagonistas del proceso de construcción del conocimiento de la realidad socioambiental local, en la detección de problemas

y necesidades, y en la elaboración de propuestas y soluciones. Esta metodología participativa permite alcanzar un mayor grado de eficacia y compromiso, tanto a la hora de detectar las necesidades y preocupaciones ambientales presentes en el territorio, como para buscar soluciones y definir propuestas de acción. Por tanto, la investigación se concibe como una reflexión de tipo pragmático, crítico y en profundidad que hace la base social sobre su propia realidad.

En las Agendas 21 que hemos abordado desde la IAP, la fase de diagnóstico se concibe como un ejercicio de auto-diagnóstico, lo que no suele ser muy habitual en otras metodologías. Es común a la mayoría de las experiencias la elaboración de un diagnóstico pretendidamente objetivo de la situación medioambiental, de modo que el estudio de la misma sirva de base para la formulación de un programa de actuación local posterior. Sin embargo, desde la investigación-acción, el diagnóstico es considerado más bien como un proceso de auto-diagnóstico construido por los diferentes actores locales, no una descripción objetiva de la realidad medioambiental efectuada por técnicos y expertos. En este sentido, no se pretende establecer un diagnóstico objetivo y verdadero, lo cual puede ser una aspiración científica complicada de alcanzar en las ciencias sociales (y este tema abriría otro debate que no puede ser abordado en estas páginas), sino un diagnóstico construido desde la integración de diversas subjetividades.

Para recoger estas subjetividades presentes en una comunidad, lo que se ha hecho en la fase de diagnóstico de estas Agendas 21 ha sido darle una importancia especial al uso de técnicas cualitativas de investigación social. Por ejemplo, en el caso de la Agenda 21 de Aranjuez, se pudo constatar en la recogida de discursos que el deficitario estado de conservación del río Tajo apuntado por los datos técnicos y objetivos, también es sentido como una preocupación por parte de diversos actores sociales.

En otros casos, el uso de técnicas cualitativas de investigación social permitió detectar preocupaciones por aspectos ambientales no identificados a través de mediciones objetivas. Así fue en el caso de la Agenda 21 de Pinto, donde amplios sectores de la población mostraban su descontento por la existencia de ruido, en contraste con los datos disponibles a través de la medición de decibelios. Dicha preocupación ciudadana ya se había detectado en la Agenda 21 a través de la técnica cuantitativa de la consulta pública, pero el uso de las técnicas cualitativas permitió explorar aspectos más sensitivos en relación a la percepción de ruido, así como detalles sobre las fuentes emisoras.

Como se ha comentado anteriormente, los auto-diagnósticos que se obtuvieron a través de la metodología de la IAP no se caracterizan por incluir hipótesis validadas empíricamente ni conclusiones consideradas como únicas y certeras. Más bien lo característico de estos diagnósticos es, desde un enfoque situacional (Villasante, 2014), una recogida amplia de información donde se muestra un abanico plural y muy detallado de las distintas subjetividades que en un momento determinado se dan respecto a la temática ambiental por parte de la diversidad de actores sociales que conforman una comunidad. Por tanto, en este tipo de diagnósticos se hacen muy presentes las contradicciones, no solamente entre actores sociales, sino las de un actor social consigo mismo. En la Tabla 1 se

ofrece información sobre los contenidos incluidos en los informes de diagnóstico elaborados en el caso de dos Agendas 21.

Tabla 1. *Contenido de los Informes de Diagnóstico de Agendas 21*

	NÚMERO Y PORCENTAJE DE PÁGINAS DEL INFORME	
	Agenda 21 de Pinto 31.737 habitantes (datos del INE en 2002)*	Agenda 21 de Serranillos del Valle 2.206 habitantes (datos del INE en 2003)*
Análisis de datos secundarios de tipo demográfico, socioeconómico y ambiental	118 31%	116 55%
Análisis de técnicas cuantitativas de investigación social (cuestionarios y cupones)	20 5%	2 1%
Análisis de técnicas cualitativas (entrevistas y grupos de discusión)	178 46%	34 16%
Análisis de técnicas participativas	7 2%	8 4%
Extensión total del Informe	383	210

Fuente: Informes de Diagnóstico de las Agendas 21 de Pinto y Serranillos del Valle

Elaboración: Propia

*Fechas de realización de dichos Informes

Para realizar de forma efectiva la recogida de las principales subjetividades presentes en una comunidad en relación al tema fundamental de la Agenda 21, la planificación participativa hacia un desarrollo sostenible local, es necesario un correcto diseño de la muestra estructural que justifique las técnicas cualitativas específicas que se aplicarán en el proyecto.

El diseño de la muestra estructural utilizado en estas Agendas 21 se ha sustentado en la siguiente tabla, que también ha sido utilizada en otros proyectos de planificación participativa de la Red CIMAS (CIMAS, 2015).

Tabla 2. *Criterios para el diseño de una muestra estructural*

Clases sociales o Actores sociales	Posicionamientos sobre el tema principal del proyecto (<i>en el caso de las Agendas 21, la planificación participativa del desarrollo sostenible a nivel local</i>)			
	Afín	Diferente	Ajeno	Opuesto
Poder (sector institucional y organismos de poder)				
Tejido asociativo (sector organizado formal e informal)				
Base social (sector no organizado)				

Fuente y Elaboración: Propia

Por ejemplo, en el caso de la Agenda 21 de Pinto se aplicaron los criterios expuestos en la Tabla 2 y se seleccionaron los discursos de los siguientes actores sociales para conformar la muestra estructural:

- En la categoría de “Poder” se realizaron 3 entrevistas semi-estructuradas individuales a un representante de la Concejalía de Medio Ambiente, un representante de la Oposición política y un técnico del Ayuntamiento. También se hizo una entrevista grupal semi-estructurada a empresarios industriales.
- En la categoría de “Tejido Asociativo” se realizaron 4 entrevistas semi-estructuradas individuales a miembros de una asociación ecologista, una asociación lúdica, una asociación de empresarios y comerciantes.
- Por último, en la categoría de “Base social” se realizó una entrevista semi-estructurada individual a un naturalista del municipio, y 2 grupos de discusión de composición mixta: uno con población adulta y otro con jóvenes.

En teoría, en los procesos de Agenda 21 deben participar todos los actores sociales presentes en una comunidad, pero este propósito, más allá de la retórica,

debe concretarse en la apertura a todas posiciones, discursos y agentes, organizados o no, individuales o colectivos. Contactar e implicar a vecinos a título individual alejados de la red social inserta en el entorno institucional no es fácil, pero algunas técnicas que han dado un buen resultado han sido: a) el uso permanente e intensivo de los medios de comunicación local (prensa, radio, televisión,...), b) la utilización de canales informales de comunicación y la colaboración de “informantes claves” (CIMAS, 2015), c) la realización de actividades como consultas públicas con cupones y cuestionarios que permiten a los participantes dejar datos de contacto, d) el contacto directo con la población en sus espacios de cotidianidad a través de la técnica de la observación directa y participante, e) las actividades de dinamización de calle y f) la celebración de eventos como concursos o talleres en los centros educativos.

Un indicador que mide el efecto que tiene una metodología basada en la IAP en el aumento de la participación y su creciente diversidad es el dato basado en la evolución del perfil de los asistentes a las actividades del proyecto. Recurriendo nuevamente al caso de la Agenda 21 de Pinto, en la Tabla 3 se muestra la aplicación de este indicador al periodo transcurrido desde la primera actividad pública de la etapa de diagnóstico hasta la última actividad realizada durante la etapa de planificación.

Tabla 3. *Evolución de los participantes en la Agenda 21 de Pinto en términos de cantidad y diversidad*

	Asistentes	Sexo		Perfil (versión I)	
		Varón	Mujer	Como Particular	Como representante de un colectivo
Presentación de la Agenda 21	24	16 67%	8 33%	1 4%	23 96%
Constitución del Foro de Participación	44	27 61%	17 39%	20 45%	24 55%

	Perfil (versión II)			Perfil (versión III)
	Sector Institucional (Gobierno, técnicos, partidos políticos)	Ciudadanía Organizada	Ciudadanía no organizada	Empresario
Presentación de la Agenda 21	14 58%	9 38%	1 4%	1 4%
Constitución del Foro de Participación	9 20%	15 34%	20 46%	4 9%

Fuente: Archivo CIMAS, Agenda 21 Pinto

Elaboración: Propia

Los datos incluidos en la Tabla 3 evidencian que en la experiencia de la Agenda 21 de Pinto fue mejorando la participación de la ciudadanía tanto en términos de cantidad como de diversidad. Puede observarse que fue disminuyendo la presencia del sector institucional y aumentando la participación de personas que acuden a título individual y de colectivos específicos como mujeres, empresarios... También se dio un aumento y diversificación en la participación de organizaciones y entidades sociales.

Otra importante novedad de la IAP es que, desde un enfoque marxista, se considera que la reflexión y la investigación tiene que combinarse con la praxis, y tener como fin último la transformación social. A partir de estos planteamientos, la base social pasa de ser un objeto pasivo de estudio, como sucede en la investigación social convencional, a ser un sujeto que combina reflexión y praxis con el fin último de la transformación social. El investigador rompe con su rol tradicional y se convierte ahora en un facilitador de las herramientas necesarias para llevar a cabo este proceso.

La metodología de la IAP es especialmente pertinente para las Agendas 21 si realmente se apuesta por que estos procesos de planificación participativa supongan verdaderamente la ejecución de las actividades que se plasman en el Plan de Acción final o Agenda 21. Muchos Planes de Acción de Agenda 21 local adolecen de ejecución, siendo esta la principal crítica que en muchas ocasiones se hace a las experiencias de Agendas 21 locales (Garrido, 2005).

En este sentido, conseguir el objetivo de que la Agenda 21 local no sea solamente planificar el desarrollo sostenible, sino principalmente llevarlo a la práctica, se logra en gran medida conformando, desde el primer momento del proceso y mediante el enfoque de la IAP, grupos humanos que vayan empoderándose y apropiándose del proceso. El reto metodológico no se limita a la conformación de estos grupos, sino además a procurar que dichos grupos posean un composición lo más amplia y plural posible.

En varias de las Agendas 21 en las que intervinieron los autores se constituyó un *grupo motor* de ciudadanos que mantiene una relación de colaboración permanente con el equipo técnico dinamizador. Sus aportaciones, sugerencias e implicación a lo largo de todo el proceso contribuyen de forma notoria al éxito de una Agenda 21 que recurre a una metodología participativa. Este grupo proporciona conocimientos contextuales sobre el territorio y la comunidad local, y colabora en el diagnóstico y en la elaboración de propuestas. Se convierte tanto en objeto de la investigación (en cuanto fuente de información) como en sujeto de la misma (analiza, diagnostica, negocia propuestas de actuación, planifica, evalúa).

En el caso de la Agenda 21 de Pinto, el grupo motor, denominado Grupo de Trabajo, estaba conformado por 13 personas: 6 hombres y 7 mujeres. Aportaron numerosa información y fotografías para evidenciar problemas medioambientales y malas prácticas por parte de empresas, ciudadanos e instituciones. Elaboraron, por ejemplo, un dossier sobre el mantenimiento de las zonas verdes en el municipio o un estudio luminotécnico comparativo en una misma área, con unidades luminosas pertenecientes al grupo emisor de contaminación lumínica

y luminarias del grupo no contaminantes o de baja contaminación lumínica. También cabe destacar que fueron personas claves a la hora de garantizar la continuidad de la Agenda 21 de Pinto gracias al protagonismo e implicación que siguieron teniendo durante la posterior etapa de ejecución en el Foro de Participación que se había creado previamente.

La IAP aplicada a las Agendas 21 se ha basado, principalmente, en el uso de técnicas cualitativas y participativas, pero al mismo tiempo sin renunciar a un uso adaptado de las técnicas cuantitativas. Todos estos tipos de técnicas de investigación social se aplican no de forma aislada, sino articulándose y combinándose entre sí. La técnica cuantitativa más utilizada en los procesos de Agenda 21 local no es la tradicional encuesta, sino la consulta pública, que se caracteriza por ser más participativa. Las 10 diferencias más significativas entre las encuestas y las consultas públicas se exponen en la siguiente tabla:

Tabla 4. *Diferencias entre la encuesta y la consulta pública*

Encuesta	Consulta pública
Interviene exclusivamente un grupo de personas seleccionadas (muestra) en base a unos criterios científicos determinados.	Participan todas aquellas personas que tengan conocimiento de la consulta pública y deseen intervenir.
Se conoce a priori el número de personas que intervendrán.	No se conoce a priori el número de personas que intervendrán. El número de participantes variará en función de aspectos como la dimensión de la campaña de difusión, el interés general por el tema o los medios dispuestos para facilitar la adquisición y entrega de cuestionarios.
Se utiliza para obtener información cuantitativa sobre percepciones, opiniones, actitudes y comportamientos de la población en general.	Se puede utilizar para obtener el mismo tipo de información que con la encuesta, y/o para tomar una decisión sobre algún aspecto.
El cuestionario es elaborado y aplicado por el técnico. El análisis de los resultados lo realiza el técnico, y son propiedad de éste.	El contenido del cuestionario está fundamentado en el trabajo previo de reflexión, deliberación y construcción colectiva de conocimiento alcanzado hasta ese momento en el proceso participativo emprendido. Además, se procura que se diseñe y aplique por el técnico y colaboradores ciudadanos integrados en el <i>grupo motor</i> . El análisis de los resultados lo realizan estos mismos actores. Los resultados son propiedad de la comunidad y por tanto son dados a conocer a ésta.

Encuesta	Consulta pública
Se prefieren las preguntas de respuesta cerrada.	Se prefieren las preguntas de respuesta abierta frente a las de respuesta cerrada.
No se mantiene posterior contacto con los encuestados.	Se procura mantener posterior contacto con los participantes. Se solicitan sus datos para mantenerles informados de los resultados e invitarles a siguientes actividades y talleres.
El sujeto investigado no conoce los fines de la investigación (para qué), las motivaciones (por qué), ni sus beneficiarios (para quién).	El participante sí conocerá el proyecto gracias a la campaña previa de información y difusión. También porque el cuestionario incluye un apartado informativo que explica la experiencia participativa que se está emprendiendo.
Uso de cuestionarios extensos y en ocasiones de difícil comprensión, por lo que se requiere la intervención de encuestadores.	Cuestionarios con un número reducido de preguntas. Sencillos y atractivos ya que son auto-cumplimentados y entregados por parte de los participantes.
Se mantiene el anonimato de la persona encuestada.	Se piden los datos de contacto del participante, aunque se garantiza el anonimato de sus respuestas.
Los cuestionarios incluyen varias preguntas sobre variables independientes.	Sólo se incluyen unas pocas preguntas sobre variables independientes básicas para no generar incomodidad en el participante. Por ejemplo; género, edad y zona de residencia.

Fuente y elaboración: Propia

Por ejemplo, en el caso de la Agenda 21 de la ciudad de Madrid, se elaboraron durante el periodo 2004-2008 planes de acción para cada uno de los 21 distritos. Las acciones incluidas en dichos planes eran propuestas procedentes de una comisión donde exclusivamente participaban asociaciones de cada distrito. Gracias a la realización de una consulta pública en cada distrito el conjunto de la ciudadanía pudo participar, mediante el uso de cuestionarios en formato papel o digital, en la elaboración de los planes incluyendo nuevas acciones, modificando las existentes y seleccionando las consideradas como prioritarias. La cifra de participantes que se alcanzó fue de 14.400, una cantidad que no es nada despreciable si se tiene en cuenta que nunca antes se había realizado por parte del

Ayuntamiento de Madrid una experiencia de participación ciudadana de estas características.

En este sentido, las técnicas cuantitativas, como los cuestionarios y las consultas públicas, permiten un acercamiento inicial a la percepción social, además de determinar a cuántas personas les preocupa una misma problemática, realizan una misma conducta o coinciden a la hora de priorizar unas propuestas sobre otras. Estos aspectos, traducidos en indicadores, son tenidos en cuenta en los análisis y las decisiones que se producen a través de técnicas cualitativas y participativas.

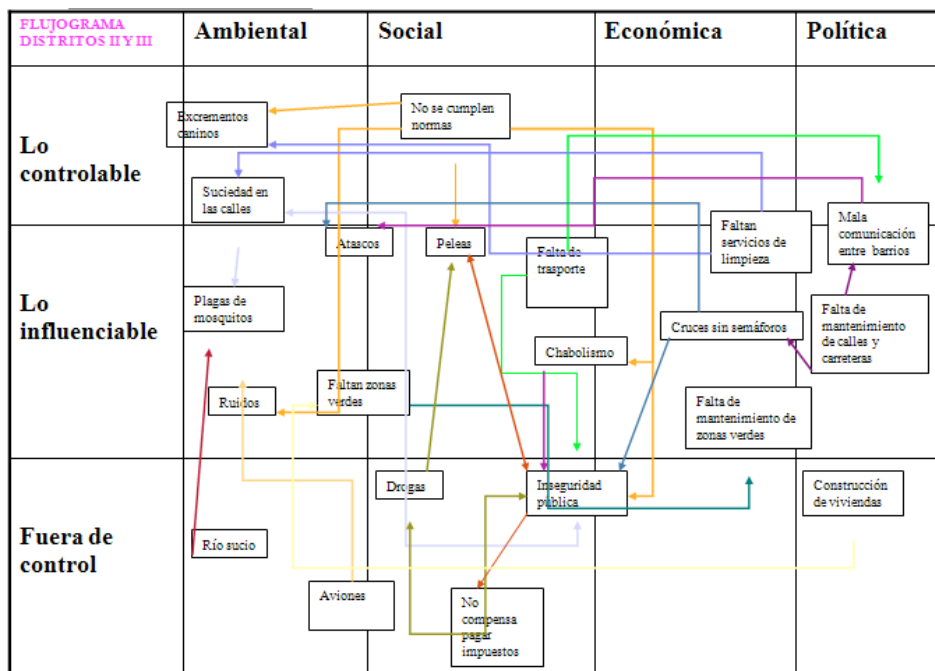
Con técnicas de corte cualitativo, como la observación directa y participante y los transectos, se puede contrastar “in situ” y profundizar la información disponible sobre datos y discursos. Por otro lado, las entrevistas y grupos de discusión permiten conocer con detalle los discursos de diferentes colectivos específicos, incluyendo aspectos de tipo cognitivo, afectivo, valorativo, relacional, motivacional...

A partir de la información obtenida a través de técnicas cuantitativas y cualitativas, se puede, mediante técnicas participativas, determinar de forma única problemáticas y soluciones ambientales a través de la reflexión y deliberación colectiva. En los procesos de Agenda 21 desarrollados desde los planteamientos de la IAP, el principal protagonismo se otorga a las técnicas participativas, como los árboles de problemas, flujogramas, sociogramas, multilemas, matrices reflexivas, mapas cognitivos, mesas temáticas... Combinadas, además, con técnicas de comunicación y divulgación. Las técnicas participativas no sólo permiten adquirir y analizar información, sino también tomar decisiones y emprender actuaciones. Estas características hacen posible el fortalecimiento de vínculos entre actores sociales, así como la paulatina apropiación del proceso por parte de un conjunto de ciudadanos comprometidos con los fines de la Agenda 21, lo que favorece el aumento de su poder de influencia en el ámbito de las políticas públicas locales relacionadas con el medio ambiente y la sostenibilidad.

En un momento inicial del proceso se aplican técnicas participativas de diagnóstico y, en un momento más avanzado de la fase de diagnóstico, se ponen en práctica técnicas participativas de devolución. Las técnicas de devolución no consisten simplemente en contrastar con la ciudadanía los resultados de la información detraída en esta fase, recogiendo sus impresiones o sugerencias. Se utilizan técnicas, como por ejemplo flujogramas y multilemas, para favorecer una reflexión y deliberación grupal de segundo orden con el objetivo de profundizar más en aspectos claves del diagnóstico, como aspectos causales, contradictorios o emergentes.

En el siguiente gráfico se muestra un flujograma elaborado durante la celebración de un taller participativo en la Agenda 21 de Torrejón de Ardoz. Las flechas y su sentido marcan las relaciones causa-efecto que, en opinión de los participantes, se daban entre diversas problemáticas locales identificadas por ellos mismos.

Gráfico 2. *Flujograma elaborado en un taller de devolución en la Agenda 21 de Torrejón de Ardoz*



Fuente: Informe de Diagnóstico de la Agenda 21 de Torrejón de Ardoz

Elaboración: CIMAS

7. CONCLUSIONES

La Agenda 21 fue, en el momento de su origen, una experiencia pionera centrada en un concepto novedoso, el “desarrollo sostenible”. Teniendo en cuenta la crisis ambiental existente y el reto que afronta el Planeta en el s. XXI, puede considerarse también una iniciativa muy necesaria y que inicialmente tuvo un aceptable nivel de acogida e implantación en España y otros países de Europa.

Sin embargo, en muchos casos los requisitos citados por el Programa 21, “diálogo, consenso y consulta”, no se hicieron presentes, o bien se llevaron a la práctica de forma escasa y poco plural.

Aún con sus dificultades y limitaciones, una planificación participativa de las características de la Agenda 21 tiene potencial para ser, al igual que otras prácticas de democracia directa o semi-directa (como los presupuestos participativos), una herramienta eficaz e implicativa para la coproducción de políticas públicas local. Varios factores influirán para aproximarse o alejarse de este logro, y uno

muy determinante es la metodología que se implemente a lo largo de todo el proceso.

Una metodología basada en la IAP aumenta las posibilidades de que un plan de Agenda 21 se ejecute finalmente, en la medida en que va conformando grupos que se empoderan del proceso durante las fases de diagnóstico y planificación, y que en la fase de ejecución terminan constituyéndose en órganos formales de participación como son los Foros. Como ejemplo de esto, destacamos el caso de la Agenda 21 de Pinto, que desde el año 2003 hasta la actualidad (2018) se encuentra en la fase de ejecución y su Foro de Participación, organizado en comisiones de trabajo, interviene en diversas políticas públicas sobre medio ambiente que se implementan en la localidad.

La IAP, con su secuencia metodológica, técnicas y estrategias, ha sido aplicada en numerosos proyectos de intervención social, comunitaria, planificativa... en diferentes ámbitos de confluencia entre la academia, las políticas públicas y la participación ciudadana, mostrando su validez en la consecución de los objetivos de investigación y transformación que se plantea. Áreas de aplicación como el desarrollo local, la intervención comunitaria intercultural, la gestión de la diversidad, el uso de espacios públicos, las políticas sectoriales (cultura, juventud, servicios sociales, medio ambiente, empleo...), la planificación del territorio, y un largo etcétera. Y aunque este tipo de procesos, mayoritariamente de orden institucional (es decir, promovidos, organizados o respaldados por las administraciones públicas), no suelen ser masivos, al menos no tanto como para ser representativos del total de la población desde una lógica estadística, el enfoque diferencial recae, más que en la cantidad, en la posibilidad de implicarse, opinar, proponer y participar en lo público que se abre a cualquier ciudadano con interés por hacerlo. El simple hecho de contar con más puntos de vista en el diseño y planificación de las políticas, puntos de vista de una serie de actores sociales diferentes a los planificadores habituales (como suelen ser técnicos, políticos, expertos o representantes de colectivos organizados), ya es un elemento favorable. La IAP ha contribuido a abrir una ventana a la inclusión de la opinión, demandas, expectativas y necesidades ciudadanas en la gestión municipal-institucional. Los ayuntamientos, representados por sus equipos de gobierno, han podido ampliar el punto de vista técnico y político en la gestión pública con la óptica más cercana al terreno, a la realidad cotidiana, como es la de los ciudadanos.

8. BIBLIOGRAFÍA

- ARNANZ, L., OSORIO, P. y SALAZAR, A.C. (2015): "Participación ciudadana en la construcción de políticas públicas. Entre la realidad y la utopía", *Revista Anales*, tomo 57, pp. 93-108.
- ASTUDILLO, J.E. (2015): "Introducción a la participación social", *Revista Acordes*, Edición Especial *Herramientas para la participación social*, pp. 17-20.

- BIAGIONI, D. y ALEMANY, C. (2011): "Municipalismo, movimientos ciudadanos, redes nacionales e internacionales en torno a la democracia directa", en *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: Acercamiento y Profundización sobre el debate actual*, Málaga, Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga.
- BOIRA MAIQUES, J.V. (2003): "La participación ciudadana y el urbanismo ¿radicalizar la democracia o democratizar el espacio?", en *Ciudades, arquitectura y espacio urbano*, Madrid, Caja Rural Intermediterránea.
- CIMAS (2015): *Metodologías participativas. Sociopraxis para la creatividad social*, VV.AA., Madrid, Dextra Editorial.
- CONAMA (2002): "Retos y dificultades en la implantación de las Agendas 21", Grupo de Trabajo nº 24, VI Congreso Nacional de Medio Ambiente, España.
- FALS BORDA, O. y BRANDAO, R. (1986): *Investigación participativa*, Montevideo, Instituto del Hombre.
- FEMP (2004): "Código de Buenas Prácticas Ambientales", FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP).
- GARRIDO, F.J. (2005): "Sostenibilidad y participación ciudadana en los procesos de Agenda 21 Local", en *Desarrollo sostenible y Agenda 21 Local. Prácticas, metodología y teoría*, Madrid, IEPALA Editorial.
- GARRIDO, F.J. y MARTÍN, P. (2006): "Metodologías participativas en medio ambiente", en *Medio Ambiente y Sociedad*, Madrid, Thomson.
- HABERMAS, J. (1999): "Tres modelos de democracia: sobre el concepto de una política deliberativa", en *La inclusión del otro*, Barcelona, Paidós, pp. 231-246.
- HART, R.A. (1993): *Children's participation: from tokenism to citizenship*, Florence, UNICEF.
- HARVEY, D. (1989): *The Urban Experience*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- HERNANDEZ, A. (2012): "Modelos de democracia liberal representativa: limitaciones y promesas incumplidas", *Co-herencia*, 3: 4, pp. 37-75.
- HEWITT, N. (1995): *European Local Agenda 21 Planning Guide: How to engage in long-term environmental action planning towards sustainability*, Freiburg, ICLEI.
- MOUFFE, C. (2003): *La paradoja democrática*, Barcelona, Gedisa.
- OBSERVATORIO DE LA PARTICIPACIÓN DE MADRID (2016), *Jornada de evaluación de la participación ciudadana. Resumen de Actas y Propuestas de futuro*, disponible en <https://observatorioparticipacionmadrid.com/> [consulta: 17-1-2018].
- ONU (1992): "Programa 21", Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), Río de Janeiro.
- SOUSA SANTOS, B. (2004): *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*, Madrid, Fondo de Cultura Económica de España.
- TYLER MILLER, G. JR (2007): *Ciencia ambiental. Desarrollo sostenible, un enfoque integral*, México D.F., Innovación Educativa.
- YOUNG, I. M. (2002): *Inclusion and democracy*, New York, Oxford University Press.

