



Congreso Nacional del Medio Ambiente
Cumbre del Desarrollo Sostenible

COMUNICACIÓN TÉCNICA

Importancia de la participación en la planificación del uso público en los espacios naturales protegidos de la Comunidad de Madrid (España)

Autor: Beatriz Martín Castro

Institución: Centro de Investigaciones Ambientales de la Comunidad de Madrid "Fernando González Bernáldez"

E-mail: bmartinc@bio.ucm.es

Otros autores: Ana M^a Vacas Rodríguez (Centro de Investigaciones Ambientales de la Comunidad de Madrid "Fernando González Bernáldez")



RESUMEN:

La Comunidad de Madrid, con más de seis millones de habitantes y una megarurbe central que se expande en círculos concéntricos posee importantes valores naturales y paisajísticos. El modelo de conservación basado en la declaración de espacios naturales protegidos que se ha aplicado hace que estos espacios en esta comunidad funcionen como lugares periurbanos sometidos a la lógica de la ciudad y a procesos económicos relacionados con la valorización del espacio. Hay pocos espacios donde el medio natural esté sometido a tan intensas presiones antrópicas y esta interfase urbano rural es especialmente interesante de ser estudiada. La presión que sufren los ecosistemas de los bordes responde a los intensos procesos de transformación generados por el despliegue del proceso urbanizador sobre los espacios naturales circundantes. Los servicios ambientales que brindan estos espacios deben ser puestos en valor y la planificación para una buena gestión del uso público es fundamental. En este trabajo se señala el interés de abordar la planificación de una forma integral, atribuyendo especial importancia al desarrollo de la fase de análisis de la realidad, utilizando metodologías basadas en el ciclo de proyecto y en el enfoque del marco lógico. El objetivo es diseñar una planificación participativa y adaptativa a la realidad cambiante de estos espacios. Para ello se comienza con identificar, clasificar y priorizar los problemas básicos de uso público con talleres de participación, después de haber identificado a los principales actores sociales del territorio. A partir de los problemas, se plantean objetivos que sirven para seleccionar las estrategias más convenientes y se finaliza así una primera fase de diseño esquemático del plan de uso público que requiere cada espacio.

INTRODUCCIÓN

El trabajo que se presenta resulta de una experiencia de planificación del uso público que, a través de la participación, percibe las necesidades de los usuarios, y propone una gestión que garantice la persistencia de los valores ecológicos y ambientales del espacio protegido.

Para abordar la planificación de una forma integral, se ha dado especial importancia al desarrollo de la fase de análisis de la realidad, en el que se han utilizado metodologías basadas en el ciclo de proyecto, los análisis DAFO y en el enfoque del marco lógico .

Con el objetivo de identificar, clasificar y priorizar los problemas básicos en cuanto al uso público del Parque, se llevaron a cabo talleres de participación, después de haber identificado a los principales actores sociales del territorio. A partir de los problemas, se plantearon objetivos que sirvieron para, de manera lineal, seleccionar las estrategias más convenientes a seguir para el diseño esquemático del plan de uso público.

ÁMBITO DE ESTUDIO

El Parque Regional del Curso Medio del Río Guadarrama y su entorno está constituido por terrenos situados al oeste de la Comunidad de Madrid que abarcan márgenes y riberas de los ríos Guadarrama y Aulencia. Tiene una extensión aproximada de 22.116 Ha. e incluye terrenos de dieciocho municipios madrileños, que tienen una población total de 539.165 habitantes a 1 de enero de 2005. (fig. 1).

Es un espacio con forma muy alargada: se extiende a lo largo de cuarenta Km. en dirección norte-sur, aunque en dirección este-oeste tiene tramos de no más de cien metros.

El Parque Regional incluye, no obstante, áreas de alto valor ecológico, geomorfológico y paisajístico, en particular el eje que constituye la vegetación de ribera, que actúa como corredor ecológico en esta zona. Asimismo posee numerosos valores históricos y culturales, en algunos casos únicos en la Comunidad de Madrid.

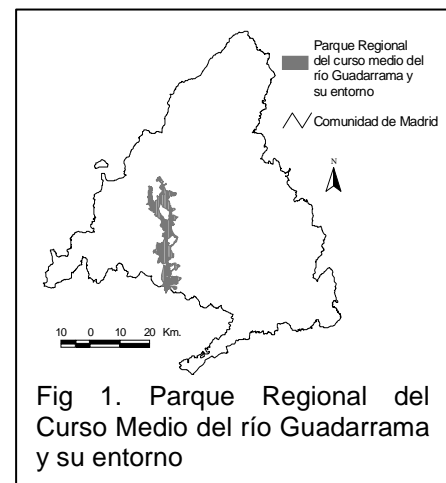


Fig 1. Parque Regional del Curso Medio del río Guadarrama y su entorno

Problemática

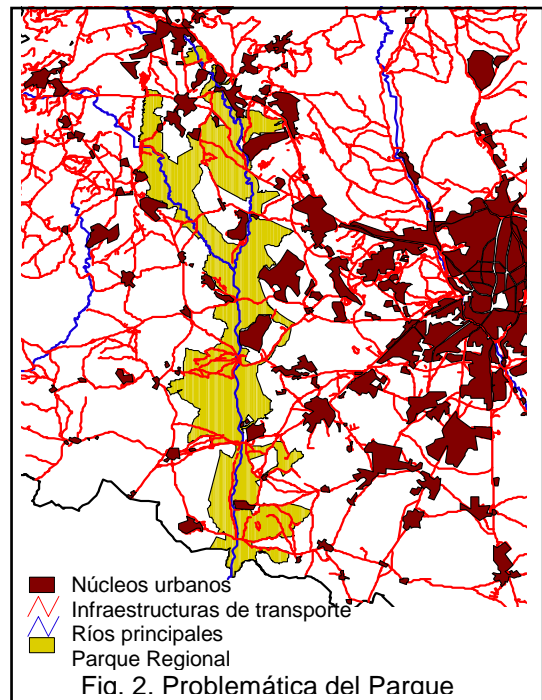
La gestión del Parque Regional del Guadarrama se ve condicionada por una serie de condicionantes, de carácter intrínseco, que influyen negativamente en su conservación. (fig. 2).

Es un espacio totalmente supeditado a las necesidades de Madrid, megaurbe en expansión y con indiscutibles funciones de capitalidad tanto a nivel regional como nacional, lo que genera, entre otras amenazas, grandes demandas de vías de comunicación con el exterior. Además, se encuentra muy próximo a focos de alta densidad urbana, que lo rodean.

Estos dos factores producen una severa y creciente fragmentación debida a las infraestructuras de transporte .

La mayor parte del territorio del Parque es de propiedad privada, teniendo únicamente un 2% de territorio público.

A estas dificultades se añade el hecho de que la mayor parte de los residentes de los municipios del Parque Regional proceden de otros lugares. Esto, unido a que la forma alargada e irregular del espacio protegido no se corresponde con ninguna comarca determinada hace que no sea considerado como una entidad territorial definida.

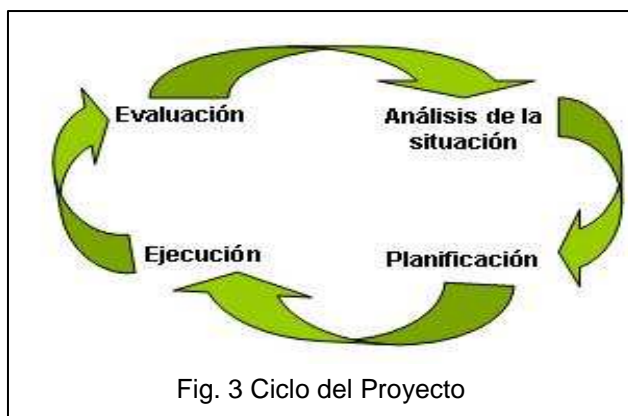


PLANIFICACIÓN

Siguiendo las directrices del Plan de Acción para los Espacios Naturales Protegidos del Estado Español (Europarc, 2002), el trabajo se estructuró en una fase de diagnóstico y otra de planificación.

Para el diagnóstico de la situación del uso público de este espacio protegido, se partió de una revisión bibliográfica basada en documentos generales de gestión del uso público, documentos específicos del Parque (Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, y diversos trabajos relacionados con el uso público ya realizados) .

Posteriormente se llevó a cabo el análisis de la realidad territorial y de la situación del uso público en el Parque.



La planificación se enfocó siguiendo la metodología del Ciclo del Proyecto (fig. 3). De acuerdo con esta metodología un proyecto comprende las fases de: análisis de la situación, formulación, ejecución y evaluación .

Junto con este se utilizó otro método de análisis, el enfoque del Marco Lógico (Logical Framework Approach, LFA). Se trata de una metodología



utilizada para el diseño, desarrollo y gestión de planes o proyectos. Esta herramienta facilita el proceso de conceptualización y brinda una adecuada estructura al proceso de planificación y comunicación de la información esencial relativa al proyecto .

El Marco Lógico puede resultar útil para la gestión de todo el ciclo del proyecto, desde la fase de identificación y diseño hasta la última fase de evaluación e introduce elementos clave que orientan la planificación con el empleo de técnicas de participación hacia el cumplimiento de objetivos. En este caso, se empleó para el análisis de la situación y para el diseño y formulación del proyecto, estableciéndose las siguientes fases: análisis de la participación, análisis de los problemas, análisis de los objetivos y análisis de las alternativas.

Para el **análisis de la situación**, en primer lugar se elaboró un sociograma, técnica que pretende obtener una radiografía grupal, mediante la observación y contextualización, de las distintas relaciones entre sujetos que conforman un grupo, poniendo así de manifiesto los lazos de influencia y de preferencia que existen en el mismo. Así, se pusieron de manifiesto las relaciones existentes entre los agentes sociales del Parque Regional .

Debido a que las metodologías desarrolladas para la incluir la participación en la gestión de los espacios han sido ideadas, por lo general, para grandes áreas protegidas, resultan muy costosas de llevar a cabo en espacios naturales de dimensiones reducidas, que es el caso en el que nos encontramos.

Por este motivo, se ha desarrollado un método para evaluar los distintos elementos en cuanto a la gestión de las áreas protegidas de modo rápido, sencillo y económico. Está basado en la realización de un buen análisis DAFO, a partir del cual se derivan unas acciones que el gestor tiene que abordar, a las que otorgará diferentes importancias relativas, que constituirán la primera ponderación (prioridades de gestión) (Barrio, 2004)

Una vez detectados los principales agentes sociales a partir del sociograma, se llevaron cabo talleres de participación para tratar los problemas principales del Parque Regional. Estos talleres, en los que se trabajó con los análisis DAFO, tuvieron como resultado: la identificación de los problemas, condicionantes y conflictos del Parque Regional, así como sus causas y consecuencias.

Durante el taller, a cada uno de los participantes se les hizo llegar una serie de tarjetas en las que identificaban las distintas “debilidades”, “amenazas”, “fortalezas” y “oportunidades” del Parque Regional. Aunque para este trabajo se utilizaron únicamente la porción de tarjetas referidas al uso público en el Parque, y se dejaron aparte las relacionadas con otros aspectos de la gestión.

Los resultados de este “taller de problemas” fueron plasmados en un árbol de problemas (fig. 4), en el que se contemplaron especialmente las relaciones causa-efecto y se jerarquizaron las dificultades del Parque Regional. De esta forma se obtuvo la representación conceptual de la situación actual del Parque, mediante un diagrama con las relaciones entre los problemas y sus causas.

Los problemas encontrados se dividieron en problemas intrínsecos y extrínsecos al uso público. Se considera un problema extrínseco aquel que, aunque relacionado y operante sobre la gestión del uso, no puede ser modificado por el equipo gestor del espacio natural protegido, en su sentido más amplio.

En este caso, los problemas extrínsecos hacían referencia, principalmente, al excesivo crecimiento urbano de la zona. Este factor era causa, tanto de la diversidad en la titularidad de los terrenos, como de la invasión de vehículos y del exceso de infraestructuras. Esta última amenaza afectaba negativamente también a través de la

proliferación de los vertidos. Otro efecto del aumento masivo del urbanismo era el desconocimiento general del Parque Regional por la población en él residente.

Por otra parte, se analizaron los problemas intrínsecos, que son aquellos sobre los que el organismo gestor puede actuar, aunque algunos, por su carácter muy general, son difíciles de atajar.

En este caso, el condicionamiento de las decisiones políticas, debido a la clara contraposición de los intereses urbanísticos frente a los ambientales, se hacía evidente tanto en las restricciones en la planificación, que resultaban en una total carencia de objetivos generales, como en la falta de coordinación entre las distintas administraciones.

La carencia de planificación, daba como consecuencia una gestión dificultosa y ambigua, dirigida a objetivos particulares. A partir de esta, aparecen tres grandes bloques de problemas que afectan directamente a la fluidez de la gestión. De un lado, la deficiente comunicación entre los propietarios de las fincas y los técnicos del Parque Regional, de otro la falta de conocimiento de la limitación de usos en las distintas zonas del Parque, y en tercer lugar, a una serie de actuaciones parcheadas e inconexas. Todos estos factores dan, de nuevo, con el problema más evidente. El desconocimiento del Parque por la población.

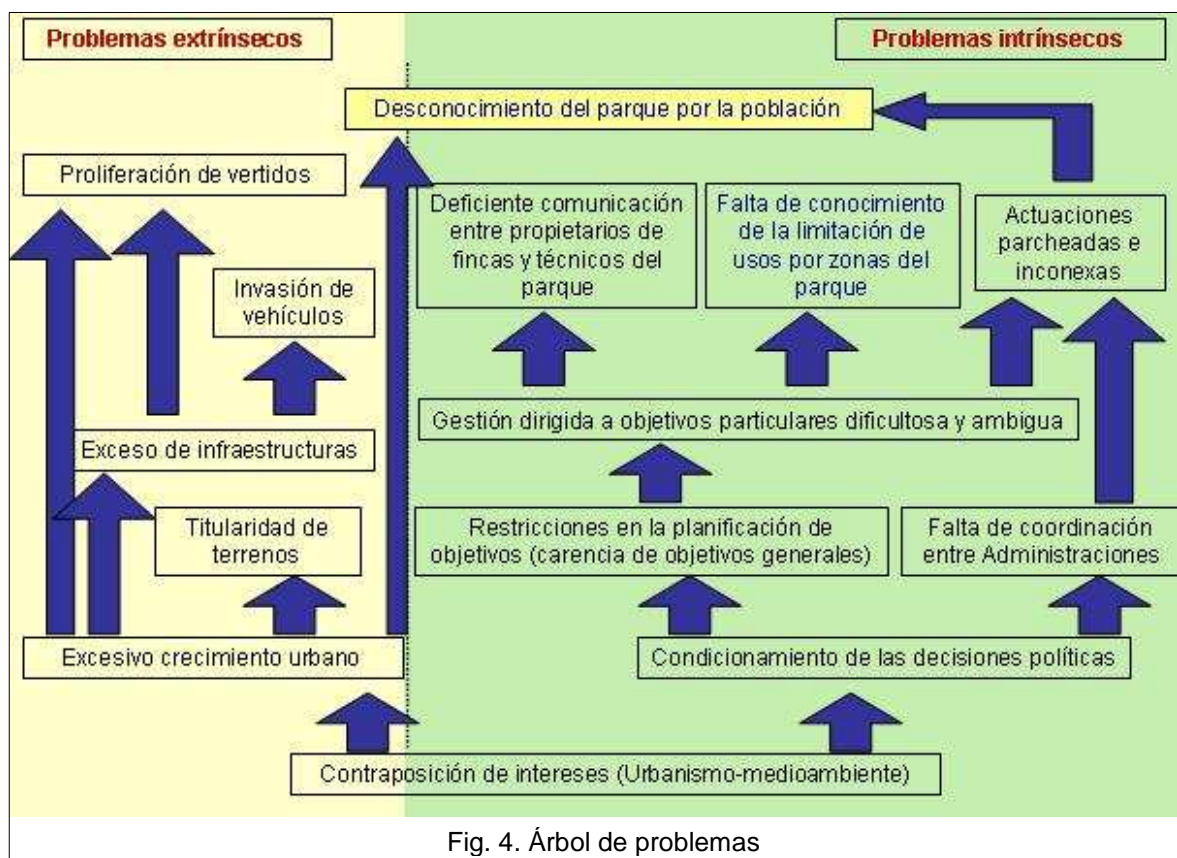


Fig. 4. Árbol de problemas

A partir del “árbol de problemas” se generó un “árbol de objetivos” (fig. 5), que ofrecía una visión general del escenario deseado, poniendo de relieve la importancia de orientar la planificación hacia objetivos generales a través de un Plan de Gestión Integral del Uso Público.

Estos objetivos fueron discutidos con los técnicos del Parque Regional a fin de matizar la importancia y ámbito territorial de los problemas existentes, detectar problemas que no habían sido considerados y eliminar problemas sobrevalorados.

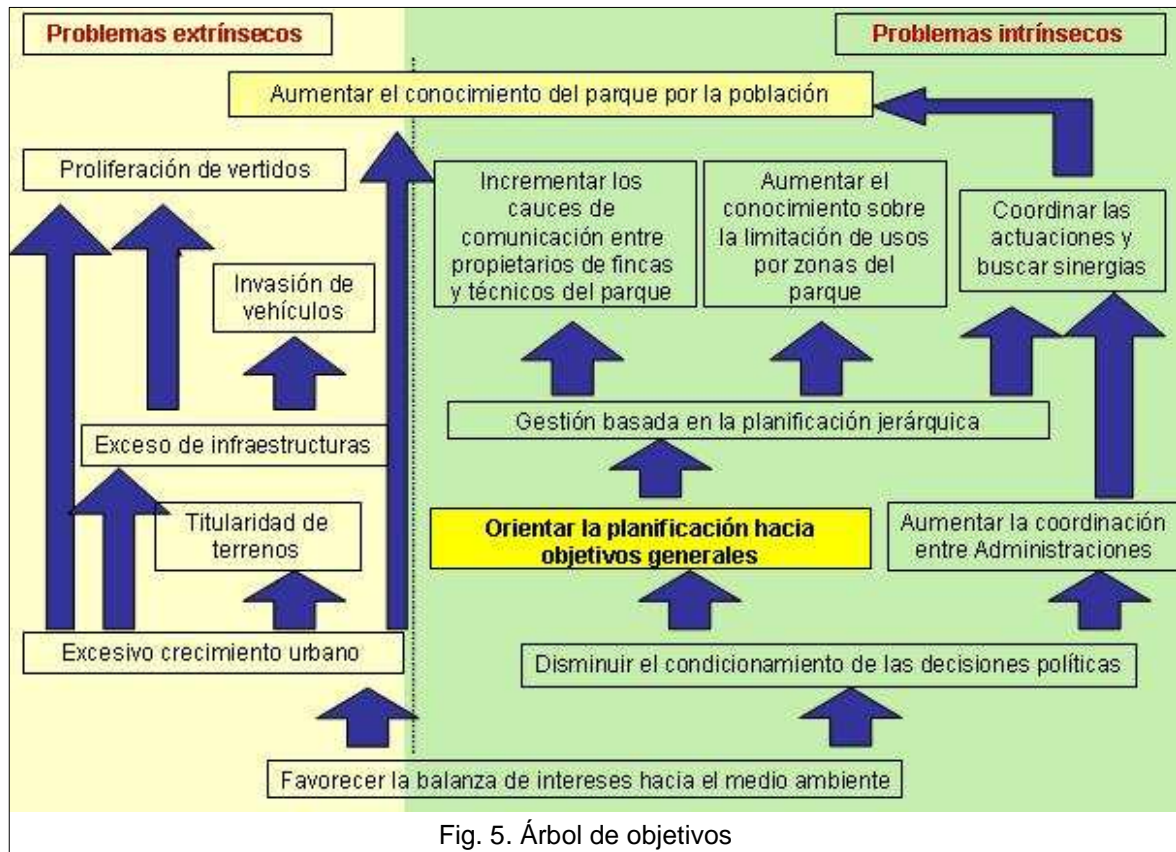


Fig. 5. Árbol de objetivos

A partir de estas técnicas de participación y de los documentos de consenso resultantes se ofrece una visión general del escenario deseado. Teniendo en cuenta los factores externos y las alternativas posibles para la gestión del Parque, se consideró la importancia de orientar la gestión hacia objetivos generales incorporando herramientas de planificación a través de un Plan de Gestión del Uso Público.

Partiendo del objetivo general se desarrolló la formulación del plan. De acuerdo con el Marco Lógico todo objetivo debe llevar asociadas una serie de actuaciones de las que se obtienen unos resultados que contribuyen a alcanzar dicho objetivo (Atauri & Gómez-Limón, 2002), por lo que la estructura del Plan se dispuso en una matriz general, desde la que se perfilaron los diferentes objetivos específicos llevándose a cabo una detallada programación para cada área.

Para cada uno de los objetivos de cada programa, y debido a la necesidad de evaluación continua que se establece en el ciclo del proyecto, cada actividad lleva asociada una serie de indicadores, que son obtenidos a partir de unas fuentes de verificación seleccionadas previamente.



CONCLUSIONES

Uno de los mayores problemas a la hora de gestionar un espacio natural protegido es el desconocimiento de su realidad subyacente, que impide resolver los problemas concretos al no contar con el apoyo de la población que reside en el espacio.

La participación de los principales agentes sociales en las primeras fases de planificación reduce significativamente esta problemática al obtener un enfoque correcto de los verdaderos conflictos presentes en el espacio .

La utilización de técnicas de participación y de los documentos de consenso derivados de aquellas, dan lugar a una visión general del escenario deseado. Teniendo en cuenta los factores externos y las alternativas posibles para la gestión del Parque, se consideró la importancia de orientar la gestión hacia objetivos generales incorporando herramientas de planificación a través de un Plan de Gestión del Uso Público.

La comunicación permanente entre gestores e investigadores redundará en la mejora de la gestión por su continua adaptación a la realidad del espacio y favorece la implicación de los actores sociales y usuarios que son en último término quienes más se benefician de su buen estado de conservación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Albano, R. (2003). *Problemática Del Parque Regional del Curso Medio del Río Guadarrama y su entorno*. Documento de trabajo. Ecologistas en Acción-Madrid. Madrid.

Atauri, J. A & Gómez Limón, J. (2002) Aplicación del "Marco Lógico" a la planificación de los espacios naturales protegidos. *Ecosistemas*, 2.

Barrio, Irene del (2004) "*Método rápido de evaluación de la gestión de los espacios naturales protegidos*". Diploma de Estudios Avanzados en el Departamento de Ecología de la Facultad de Biología de la Universidad Autónoma de Madrid.

Barrado Timón, D. A. (1999). Actividades de ocio y recreativas en el medio natural de la Comunidad de Madrid. La ciudad a la búsqueda de la naturaleza. Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid. Madrid.

Blanco, R. & Gómez Limón, J. (2000). Uso Público. En: *Plan de acción para los espacios naturales protegidos del Estado Español*. EUROPARC-España .

Commission of The European Communities. (1993). *Project Cycle Management. Integrated approach and logical framework*. Evaluation Unit, Directorate General for Development, Commission of the European Communities, Bruselas.

Comunidad de Madrid (1999). *Decreto 26/1999 de 5 de febrero por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Regional del Curso Medio del Río Guadarrama y su entorno*

Comunidad de Madrid (1999). *Ley 20/1999 de 3 de mayo del Parque Regional del Curso Medio del Río Guadarrama y su entorno*. B.O.C.M.



Comunidad de Madrid (2002). *Decreto 124/2002 de 5 de julio por el que se aprueba la ampliación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Regional del Curso Medio del Río Guadarrama y su entorno*. B.O.C.M. Nº 184 PP.52-82.

EUROPARC-España. (2002). *Plan de Acción para los Espacios Naturales Protegidos del Estado Español*. Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid.

EUROPARC-España. (2005). *Conceptos de uso público en los espacios naturales protegidos*. Fundación Fernando González Bernáldez. Madrid .

European Commission. (1999). *Guidelines for drawing up terms of reference for evaluations. Evaluation methodology, criteria and suggested layout for evaluation reports*. Joint Relex Service for the Maintenance of Community Aid to Non-Member Countries (SCR), SCR/F/5D(98), Bruxelles.

EUROSITE (1998). *Guía europea para la preparación de Planes de Gestión de espacios naturales*. Conselleria de Medi Ambient, Ordenació del Territori i Litoral. Gobierno Balear.

García Moral, R. (2000). *Planificación de las áreas protegidas del estado español*. EUROPARC- España. Madrid.

Grupo para la Recuperación de la Fauna Autóctona y su Hábitat (GREFA) (2002). *Estado actual del medio natural en el Parque Regional del Curso Medio del Río Guadarrama y su entorno*. Documento de trabajo. Madrid.

Martín, B. & Benayas, J. (2001). *Diagnóstico del Uso Público en el Parque Regional del Curso Medio del Río Guadarrama y su entorno*. Proyecto final del curso de Especialistas en Espacios Naturales Protegidos. Universidad Autónoma de Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Alcalá, Fundación Fernando González Bernáldez & Europarc-España.

Martín, B. & Benayas, J. (2003). *Estudio de las posibilidades de Uso Público del Parque Regional del Curso Medio del Río Guadarrama*. Proyecto del Master en Espacios Naturales Protegidos. Universidad Autónoma de Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Alcalá, Fundación Fernando González Bernáldez & Europarc-España.

Martín, B. & Vacas, A. M. (2007) *Estudio de la evolución estado de conservación de las áreas recreativas del Parque Regional del curso medio del río Guadarrama y su Entorno* (Madrid). Actas del V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Málaga, Noviembre de 2007. Vacas, A. M. & Martín, B. (2006). *Análisis y diagnóstico para la Planificación del Uso Público en un Parque Regional Metropolitano de la Comunidad De Madrid*. XII Jornadas de Urdabai sobre Desarrollo Sostenible, II Congreso de Educación Ambiental en Espacios Protegidos. Bermeo .

Vacas, A.M. & Benayas, J. (2001). *Implicación de la población en el uso sostenible de la biodiversidad e la ZEPA "Encinares de los ríos Alberche y Cofio"*. Serie Documentos nº 34. Centro de Investigaciones Ambientales de la Comunidad de Madrid "Fernando González Bernáldez".