

## PARTICIPACION PUBLICA

### Principios Internacionales de la Mejor Práctica

#### AUTORES

*Pierre André con la colaboración de Bert Enserink, Desmond Commor y Peter Croal*

*Incluye comentarios del Comité de Publicaciones de la IAIA*

#### COMO CITAR ESTA

##### PUBLICACION

André, P., B. Enserink, D. Connor y P. Croal 2006

Participación Pública. Principios Internacionales de la Mejor Práctica. Publicación Especial n°4. Fargo, EEUU: Asociación Internacional para la Evaluación de Impactos.

Este documento es la traducción al español realizada por Iñigo M. Sobrini y revisada por Julieta Pisanty, a partir del texto original en inglés.



#### ASOCIACION INTERNACIONAL PARA LA EVALUACION DE IMPACTOS

- *Oficina principal:*  
1330 23rd Street South, Suite C  
Fargo, ND 58103-3705 USA  
Phone + 1.701.297.7908  
Fax + 1.701.297.7917  
info@iaia.org  
www.iaia.org

LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA SE PUEDE DEFINIR COMO LA VINCULACIÓN DE INDIVIDUOS O GRUPOS QUE SON POSITIVA O NEGATIVAMENTE AFECTADOS POR, O QUE ESTÁN INTERESADOS EN, UNA POLÍTICA, PLAN, PROGRAMA O PROYECTO PROPUESTOS, SUJETOS A PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES.

### Introducción

Este documento de la IAIA titulado “Participación Pública: Principios Internacionales de la Mejor Práctica” está dirigido a promover una práctica comprensible de participación pública (PP) entre los que participan en la evaluación de impactos (EI) <sup>1</sup>.

- Define los prerrequisitos para una efectiva y apropiada vinculación pública en la EI
- Identifica las condiciones requeridas para hacer creíble el proceso de participación y para maximizar el interés y compromiso de los actores intervinientes.

Este documento compara los principios del estado del arte de la práctica de la participación pública. Está preparado principalmente como referencia y para ser utilizado por aquellos individuos o grupos vinculados con la participación pública en la EI.

Está sustentado en la experiencia en PP de muchos miembros de la IAIA, y se ha escrito para miembros de la IAIA de diferentes antecedentes profesionales y dominio de la EI con el fin de mejorar la ética y la calidad de sus respectivas prácticas. Por ello, los principios aquí presentados son diversos, genéricos, y no- prescriptibles.

Enfatizan la PP como un pilar de la EI, y pretenden poder aplicarse a todos los niveles y tipos de intervenciones planificadas (incluido el nivel estratégico), y de acuerdo a las restricciones de tiempo, información y recursos.

La práctica de la participación pública, al igual que la EI en general, se está expandiendo en todo el mundo. Este contexto en evolución, posibilita que cada vez más profesionales de la EI provenientes de las ciencias sociales, las humanidades, la medicina, así como de las ciencias naturales y aplicadas, se involucren o inclusive coordinen la participación pública.

La IAIA espera que estos Principios sirvan para mejorar la práctica de la PP en la EI, así como para estimular el debate entre todos los agentes implicados, lo que redundará en mejores proyectos, mejor desarrollo, una gobernanza más participativa, y en definitiva, en un mundo más sostenible.

Este documento comprende tres secciones en las que:

- Se define el concepto de participación pública
- Se enfatizan los objetivos de la PP en la EI
- Se proporcionan los principios de la mejor práctica en PP

### ¿Qué es la Participación Pública?

La participación pública se puede definir como la vinculación de individuos o grupos que son positiva o negativamente afectados por una intervención propuesta (por ejemplo: un proyecto, un programa, un plan, una política) sujeta a un proceso de toma de decisiones, o que están interesados en ello.

Los niveles de participación en EI varían, desde una participación pasiva o recepción de información (forma unidireccional de participación), hasta una participación a través

de consultas (tales como asambleas o audiencias públicas), o una participación interactiva (como talleres de trabajo, negociación, mediación e inclusive co-gestión) <sup>2</sup>. Diferentes niveles de PP pueden ser pertinentes para cada fase del proceso de EI, desde el primer análisis de la comunidad y la notificación inicial de la intervención propuesta, hasta la toma de decisiones (aprobación), el control y el seguimiento <sup>3</sup>.

## Objetivos de la Participación Pública

La PP es esencial para un buen gobierno y puede dar poder a las comunidades locales. La EI tiene múltiples utilidades, y está dirigida específicamente a:

- Invitar al público afectado e interesado a participar en el proceso de toma de decisiones, para fomentar la justicia, la equidad y la colaboración.
- Informar y educar a los actores (entre los que se incluye al promotor, al público, a los decisores y al regulador) acerca de la intervención planificada y de sus consecuencias.
- Recopilar datos e información del público acerca de su ambiente humano (incluyendo el medio cultural, social, económico y político) y biofísico, así como de las relaciones que tienen con su medio (incluidas aquellas referidas al conocimiento tradicional y local).
- Procurar que el público aporte información relativa a la actuación propuesta, incluyendo su dimensión, calendario y formas de reducir los impactos negativos, incrementar sus efectos positivos y compensar los impactos que no pueden ser mitigados.
- Contribuir a realizar un mejor análisis de las propuestas, dirigido a lograr un desarrollo más creativo, actuaciones más sostenibles y como consecuencia, un mayor soporte y aceptación pública del que habría en caso contrario.
- Contribuir al aprendizaje mutuo por parte de los actores y la mejora de las prácticas de PP y la EI de cada propuesta.

## Principios de la Mejor Práctica

En este documento se incluyen tres niveles de Principios sobre PP: *Principios Básicos*, *Principios Operativos* y *Guías de Desarrollo*.

Los *Principios Básicos* se aplican a todas las etapas de la PP en procesos de EI, desde el nivel estratégico hasta el operativo. Es importante reconocer que estos niveles son interdependientes, y en ciertos casos, pueden entrar en conflicto. Un enfoque equilibrado es crítico cuando se aplican los principios de la PP para garantizar que la EI cumple su propósito y se lleva a cabo en lo que constituiría la mejor práctica.

Los *Principios Operativos* describen la forma cómo deberían aplicarse los principios básicos a las fases y actividades de los procesos de EI.

Las *Guías de Desarrollo* identifican las directrices clave para la mejora de la PP en EI. Se prevé que los niveles subsiguientes de Principios podrían evolucionar, por ejemplo, “actividad específica”, “estado del arte” o “siguiente generación” de los principios de la PP. Sin embargo, su desarrollo constituirá un esfuerzo separado, reforzando y ampliando los Principios Básicos y Operativos aquí presentados.

## Principios Básicos

La práctica actual de la PP en EI debería ser o estar:

- **Adaptada al contexto:** Entendiendo y apreciando las instituciones sociales, valores, y culturas de las comunidades en el área del proyecto; y respetando los antecedentes históricos, culturales, ambientales, políticos y sociales de las comunidades afectadas por una acción propuesta.
- **Informativa y proactiva:** Reconociendo que el público tiene el derecho de ser informado temprano y de manera significativa, acerca de propuestas que puedan afectar sus vidas o subsistencia. Un creciente interés y motivación por participar sucede difundiendo información sencilla y comprensible al público afectado e interesado.
- **Adaptativa y comunicativa:** Reconociendo que el público es heterogéneo según sus características demográficas, conocimiento, poder adquisitivo, valores e intereses. Deben seguirse las reglas de la comunicación eficaz <sup>4</sup> entre la gente, respetando a todos los individuos y grupos.
- **Global y equitativa:** Asegurando que todos los intereses, incluyendo los no-representados o infra-representados son respetados, teniendo en cuenta la distribución de los impactos, medidas compensatorias y beneficios. Debe fomentarse la participación o defensa de los intereses de los grupos menos representados, incluyendo los grupos indígenas, mujeres, niños, ancianos y pobres. Debe promoverse la equidad entre la actual y futuras generaciones, con una perspectiva de sostenibilidad.
- **Educativa:** Contribuyendo al respeto y comprensión mutuos de todos los actores en la EI, respecto a sus valores, intereses, derechos y obligaciones.
- **Cooperativa:** Promoviendo la cooperación, convergencia y construcción de consensos, más que la confrontación. Se debe intentar compatibilizar perspectivas y valores que entran en conflicto, y tratar de conseguir una aceptación general de la propuesta, buscando la decisión que promueva y favorezca el desarrollo sostenible.
- **Imputable:** Mejorando la propuesta que se analiza, teniendo en cuenta los resultados del proceso de PP; incluyendo informes y retroalimentación (*feedback*) a los actores sobre los resultados del proceso de PP, especialmente cómo sus aportaciones han contribuido a la toma de decisiones.

## Principios Operativos

Respecto a los Principios Básicos antes identificados, la PP debe ser:

- **Iniciada temprano y ser sostenida:** El público debe ser involucrado pronto (antes de tomarse decisiones importantes) y de manera regular en el proceso de la EI. Esto proporciona confianza entre los participantes, posibilita más tiempo para la PP, mejora el análisis de la comunidad, mejora la selección de propuestas sometidas a la EI (*screening*) y la delimitación del grado de detalle y alcance de la misma (*scoping*), aumenta las oportunidades para modificar la propuesta atendiendo a los comentarios y opiniones recibidas durante la PP, reduce el riesgo de rumores, y mejora la imagen pública del promotor. También

puede dar al regulador más confianza en la decisión que debe adoptar.

- **Bien planificada y enfocada a cuestiones negociables:** Todos los actores que participan en la EI deben conocer los objetivos, reglas, organización, procedimiento y resultados esperables del proceso de PP llevado a cabo. Esto mejorará la credibilidad del proceso para todos los involucrados. Dado que el consenso no siempre es posible, la PP debe enfatizar el entendimiento y el respeto hacia los valores e intereses de los participantes, y enfocarse hacia cuestiones negociables que sean relevantes para la toma de decisiones.
- **Ser un soporte para los participantes:** El público debe ser respaldado en su deseo de participar mediante una adecuada difusión de información sobre la propuesta y sobre el proceso de PP, y en un acceso justo y equitativo a fondos o asistencia financiera. Debe proporcionarse capacitación, facilitación y asistencia, especialmente a aquellos grupos que carecen de la capacidad de participar, y en regiones donde no existe cultura de PP, o donde la cultura local podría inhibir la PP.
- **Gradual y optimizada:** Para una propuesta, el programa de PP debería ocurrir en el nivel más apropiado de la toma de decisiones (ej. a nivel de política, plan, programa o proyecto). El público debería ser invitado a participar regularmente, enfatizando en el momento adecuado para involucrarse. Dado que la PP consume recursos (humanos, financieros, de tiempo) para todos los actores implicados en la EI, optimizar la PP en tiempo y en espacio asegurará un mayor deseo de participación.
- **Abierta y transparente:** La gente que es afectada por una propuesta y está interesada en participar, sea cual sea su origen étnico, género o nivel económico, debe tener acceso a toda la información relevante. Esta información debe ser accesible para las personas no profesionales requeridas para evaluar una propuesta (ej. términos de referencia, informe y resumen). Los legos en la materia deben ser capaces de participar en grupos de trabajo, talleres, reuniones y audiencias relacionadas con el proceso de EI. Se debe proporcionar información y facilitación para este tipo de participación.
- **Orientada al contexto:** Dado que muchas comunidades tienen sus propias reglas formales o informales para el acceso público a los recursos, a la resolución de conflictos y gobernanza, la PP debe estar adaptada a la organización social de las comunidades impactadas, incluidas las dimensiones cultural, social, económica y política. Esto muestra respeto hacia la comunidad afectada y puede mejorar la confianza del público en el proceso y en sus resultados.
- **Creíble y rigurosa:** La PP debe adoptar la ética, conducta profesional y obligaciones morales establecidas. Facilitar la PP por medio de un “facilitador” neutral en su sentido formal o tradicional, mejora la imparcialidad del proceso además de la justicia y equidad en el derecho a la información. También aumenta la confianza del público para expresar sus opiniones y para reducir tensiones, riesgo de conflictos entre participantes, y oportunidades para que haya corrupción. En un contexto formal, se aconseja la adopción de un código ético.

## Guías de Desarrollo

Para mejorar los resultados de la participación pública, todos los actores deben promover activamente:

- El acceso al público de información relevante y útil. Incluso si en general la información está actualmente disponible, ésta puede requerir alguna mejoría para ser útil a los no-profesionales en la materia, o estar más enfocada y ser relevante para el proceso de toma de decisiones.
- La implicación y participación de alto nivel en la toma de decisiones
- Formas creativas para involucrar a la gente
- Acceso a la justicia y equidad.

## Notas

<sup>1</sup> Desde 1999, la IAIA, como la primera organización en el campo de la evaluación de impactos, ha preparado una colección de documentos sobre mejores prácticas en diferentes aspectos de la EI (ej. Evaluación de Impacto Ambiental, Evaluación de Impacto Estratégico, y Evaluación de Impacto Social). Estos documentos pretenden proporcionar una guía ampliamente acordada para los miembros de IAIA, y demás involucrados en la práctica de la EI.

<sup>2</sup> “Arnstein (1969, *Journal of the American Planning Association*, 35: 216-224) fue el primero en identificar la escala de la participación ciudadana’, que abarcaba desde la persuasión en un extremo del espectro hasta la autodeterminación en el otro. Esta es la forma mas fuerte de participación pública donde el proceso es directamente llevado a cabo por el público con el promotor aceptando el resultado.” (Roberts, 2003, *Involucrando al público*, en H.Becker and F.Vanclay (eds) *International Handbook of Social Impact Assessment*. Cheltenham: Edward Elgar: pp.259-260).

<sup>3</sup> La PP no incluye la manipulación de la opinión pública por técnicas de relaciones públicas o limitando la libertad de participar.

<sup>4</sup> Para ser efectiva la comunicación entre los actores de la EI (ej. público, promotor, decisor, regulador) se debe prestar atención a escuchar activamente, así como al marco de referencia de los diferentes actores y la connotación de los términos, sus actitudes hacia los demás, sus diferentes papeles (*roles*) y las relaciones entre ellos, la situación general en la que se lleva a cabo la comunicación y su objetivo, así como su estado de preparación. Una comunicación efectiva de doble sentido requiere el respeto hacia los otros y a su cultura, tradición y personalidades.

## Agradecimientos

El proyecto de la IAIA “PP Principios para la Mejor Práctica” comenzó en la conferencia IAIA'03 en Marrakech (Marruecos) durante la reunión de la Sección sobre Participación Pública. En dicha ocasión, los participantes recomendaron a los co-moderadores de la reunión (P.André y B.Enserink) y a la IAIA que desarrollaran los principios para la mejor práctica de la PP, en colaboración con los miembros de la IAIA interesados. Pierre André (Université de Montréal, Canada), Bert Enserink (TuDelft, Países Bajos), Des Connor (anterior presidente de la Sección de PP de la IAIA, Connor Development Services, Canada), y Peter Croal (Canadian International Development Agency, Canada, y previamente en el Southern African Institute for Environmental Assessment, Namibia) aceptaron conjuntamente coordinar este trabajo. Muchos otros miembros han estado involucrados en el proceso revisando los sucesivos borradores. El 2º borrador se discutió durante los talleres de trabajo sobre PP y las reuniones de la Sección sobre PP en la reunión anual de la IAIA'04 en Vancouver (Canadá) y en la IAIA'05 en Boston (EEUU). Se propusieron muchos comentarios y sugerencias durante estas discusiones, que han sido incorporadas en esta versión.

Los coordinadores quieren agradecer a los siguientes miembros de IAIA por sus aportaciones en este proceso de consultas: Janet Amos, Ilse Aucamp, Diane Austin, Danny Bayha, Judy Bennett, Alan Bond, Dianne Buchan, Alan Calder, Linda Carton, Réal Courcelles, Gilles Côté, Mariëlle de Sain, Saida L. Engström, Richard Fristik, Martin Haefele, Margriet Hartman, Michelle Hendriks, Pekka Hokkanen, Barbasa Illsley, Karin Isaksson, Gladys Joudrey, Hironori Kamemoto, Nicole Kovalev, Midafumi Kurasaka, Adjei-Fosu Kwailu, Pascale Méra, Angus Morrison-Saunders, Shigeo Nishikizawa, Chris O'Neil, Luc Ouimet, Melanie Poerschmann, Cynthia Pratt, Kerry Shannon, Takashi Shimizutani, John Sinclair, Philip Tagoe, Frank Vanclay, Irene Van Kamp, Wolfgang Wende and Loes Witteveen. Su participación ha contribuido significativamente al desarrollo de estos principios.