

PARTICIPACIÓN Y GESTIÓN DE RIESGOS: LIMITACIONES Y SOLUCIONES

ANTONIO ALEDO (antonio.aledo@ua.es)

JOSE JAVIER MAÑAS (josejaviermanyasnavarro@gmail.com)

Traducido al castellano de:

Aledo, A., & Mañas, J. (2018). Troca de saberes. Participação na gestão de risco. Publicado en el libro *SULAIMAN, SN; JACOBI, PR Melhor prevenir: olhares e saberes para a redução de risco de desastres. São Paulo: IEE–USP.*

Desde la última década del siglo XX, se ha producido un cambio de paradigma en el modo de gestión de desastres. Se ha pasado de un paradigma tecnocrático que priorizaba las soluciones tecnológicas y la hegemonía de la visión de expertos al nuevo paradigma de la vulnerabilidad. Este nuevo paradigma, impulsado por las convenciones mundiales de Hyogo y Sendai, hace énfasis en la necesidad de implementar metodologías participativas que vehiculen la participación de todos los grupos de interés (*stakeholders* en inglés) para gestionar la complejidad implícita en la producción del riesgo y que focalice en las actuaciones sobre los grupos más vulnerables.

Estas llamadas constantes a la implementación de procesos participativos en la gestión de riesgos que incluyan a todos los grupos de interés se enfrentan a importantes problemas y frenos. Estas dificultades metodológicas y prácticas no son exclusivas de los proyectos de gestión de riesgo. De hecho, la bibliografía especializada en metodologías participativas habla de una fase generalizada de decepción y descontento entre sus *practitioners*, a la que le ha sucedido en los últimos años una nueva fase revisionista que pretende aprender de pasados errores y mejorar las prácticas de la participación con una mayor atención a sus frenos y dificultades (Reed, 2008: 2418). Las siguientes páginas se inscriben en esa fase reflexiva, siendo el objetivo principal de las mismas, ofrecer al lector una mirada crítica y constructiva de las metodologías participativas para que su inclusión en los planes de gestión de riesgos ambientales sea más productiva.

PREGUNTAS

Para comenzar debemos hacernos una serie de preguntas que dirijan nuestro caminar hacia el objetivo antes mencionado:

¿Por qué los procesos de participación asociados a proyectos de gestión de riesgos ambientales (**GRA**) fracasan? ¿Es la participación en GRA una mera moda? ¿Por qué y para qué hacemos participación en proyectos de GRA? ¿Qué costes genera introducir la participación en la GRA?

Las respuestas a estas preguntas pasan obligatoriamente por una definición previa del concepto de participación y de los objetivos y fines que se quieren obtener con la implementación del proceso de participación.

LA PARTICIPACIÓN es un proceso por el que las opiniones, intereses, inquietudes y propuestas de la ciudadanía interesada o afectada por las cuestiones tratadas, sean escuchadas, estudiadas, trabajadas en común y debatidas, para ser integradas en los programas de carácter técnico y político que, de otro modo, se habrían realizado de forma independiente de aquellas.

Los impulsores de introducir la participación en los planes de GRA hacen referencia a dos tipos de beneficios que puede aportar: 1) **PRAGMÁTICOS** y 2) **POLÍTICOS O DEMOCRÁTICOS**. El primer grupo de ventajas hace referencia a que los procesos participativos pueden colaborar a facilitar los objetivos del proyecto de GRA. La segunda categoría se refiere al posible empoderamiento de los actores de los procesos participativos.

1. **Aporta una información más representativa y exacta acerca de las necesidades, prioridades y capacidades de la población local**
2. **Adaptación de los programas a las condiciones locales de forma que los recursos escasos puedan emplearse de una manera más eficiente**
3. **Consigue información técnica local que de otra forma puede ser muy costosa de obtener o aprender**
4. **Previene conflictos, ahorra costes y tiempos**
5. Mejora la distribución de los costes/beneficios del proyecto
6. Proporciona al ciudadano oportunidades para influir y tener un impacto sobre los procesos de decisiones
7. Beneficia la calidad democrática y la igualdad
8. Empodera a los ciudadanos.
9. Refuerza identidades colectivas
10. Permite incluir a los marginados
11. Genera confianza del público en el proceso

A pesar de esa serie de beneficios, como ya ha sido mencionado los procesos participativos presentan una serie de dificultades y problemas, cuya fuente u origen pueden fijarse en estas tres cuestiones:

- A. PORQUE NO SE ENTIENDE QUE COMO TODO PROCESO SOCIAL LA PARTICIPACION SE PRODUCE EN UN CONTEXTO DE INTECAMBIO
- B. PORQUE NO SE CONOCE EL PROPÓSITO DE LA PARTICIPACIÓN
- C. Cuáles son los límites y costes del proceso participativo

Las siguientes páginas están organizadas para explicar estas razones que dificultan el éxito de los procesos participativos.

A) LA PARTICIPACIÓN TAMBIÉN ES UN PROCESO DE INTERNCAMBIO. La Teoría del Intercambio Social entiende que toda conducta humana social es un intercambio, el cual se mantiene dependiendo de si se confirman o no las esperanzas iniciales con respecto a la relación (Homans, 1961). La vida social está fundamentada en el don, en el intercambio. Las relaciones e interacciones (y los procesos participativos lo son) se basan en que uno da, a la espera de recibir algo a cambio. En muchas ocasiones los gestores de los procesos participativos no son conscientes de los costes que los participantes acarrearán durante el ejercicio participativo y de si los beneficios que obtengan respondan verdaderamente a sus intereses, necesidades y expectativas.

B) EL OBJETIVO DE LA PARTICIPACIÓN CONSISTE EN INFLUENCIAR EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES. En este sentido, Arnstein construye una escalera jerarquizada según la influencia de los participantes (Arnstein, 1969).

8	Control ciudadano
7	Poder delegado
6	Asociación
5	Apaciguamiento
4	Consulta
3	Información
2	Terapia
1	Manipulación

Los dos primeros escalones estarían compuestos por formas de pseudo-participación en los que se “engaña” a los participantes en cuanto al objetivo del proceso ya que no obtienen ningún beneficio de su “participación”. En los siguientes escalones; *información*, *consulta* y *apaciguamiento*, se da una participación meramente simbólica, unidireccional, sin capacidad de influir realmente en las decisiones. Igualmente, a partir del escalón de “consulta” ya se puede hablar de proceso participativo en sí, y a medida que asciende la escalera, de una mayor influencia relativa sobre el proceso. Por último, los escalones superiores; asociación, poder delegado y control ciudadano, son las formas de empoderamiento para los participantes. En los dos últimos casos, hay un cambio en el sistema de relaciones de poder, puesto que este es cedido en gran parte o en su totalidad a los participantes.

La problemática de los procesos de participación se encuentra en que los promotores no comprenden que participar es delegar y, en numerosas ocasiones, se quedan en los escalones más bajos de la escalera de Arnstein. Atendiendo a esto, O’Faircheallaigh (2010) forma 3 categorías según el propósito del proceso:

1. Consultar: Proporcionar/exponer detalles de los proyectos para prever consecuencias y riesgos, obtener datos relevantes y cualitativos, aumentar los puntos de vista... (lo que no debería ser considerado un proceso participativo).

2. Participar en las decisiones (influencia): Crear un foro plural representativo de los distintos *stakeholders* donde se puedan confrontar intereses y decisiones. Dar voz y voto a los vulnerables, para dar legitimidad y compromiso.
3. Empoderar: Reformular los sistemas de relaciones de poder entre los grupos participantes, mejorando la posición de negociación de los grupos marginados (aprendizaje, apoyos, estudios...) y cambiando las estructuras de decisión.

C) LOS COSTES DE LA PARTICIPACIÓN. Los procesos participativos son extraordinariamente costosos en tiempo, en financiación, esfuerzo, etc. y estos costes recaen tanto en el grupo promotor como en los participantes. Podemos diferenciar tres tipos de costes y frenos que dificultan la participación: 1. Estructurales, 2. Culturales y políticos, 3. Operacionales.

Estructurales	Estructuras y relaciones de poder Diferencias socioeconómicas entre los participantes Selección de los participantes legítimos Alto coste financiero (tiempo, recursos humanos, traslados) Falta de recursos humanos capacitados Frustración y desconfianza generadas por intentos anteriores
Culturales y políticos	Intención manipuladora de la participación Heterogeneidad cultural Apatía y desinterés Individualismo Ausencia de una cultura de la participación
Operacionales	Jerarquía administrativa; Funcionamiento de la administración Exceso de Burocracia Falta de información Uso inadecuado de métodos y técnicas Proceso restringido a la consulta Conflictos lingüísticos

Teniendo en cuenta estos costes y frenos, Reed (2008) establece 8 claves que favorecen el proceso participativo:

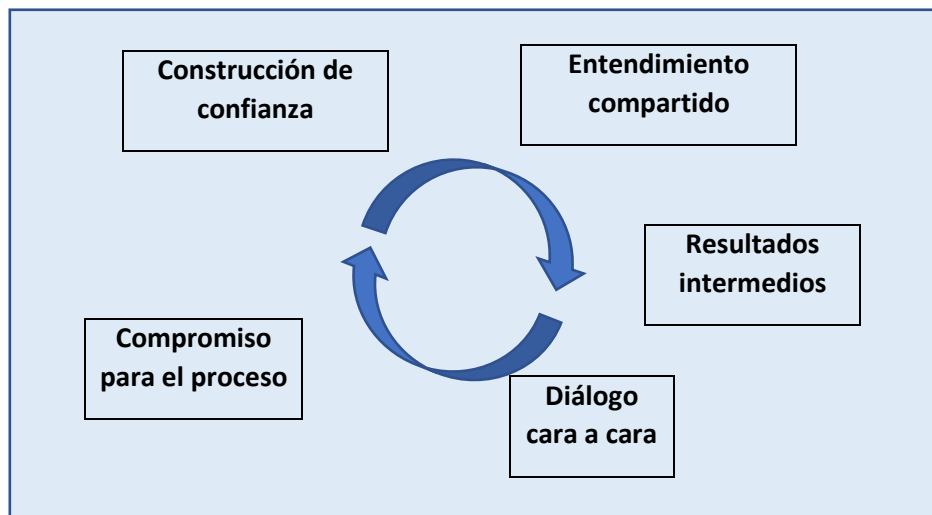
1. Respaldo filosófico: Empoderamiento, equidad, confianza y aprendizaje. Asegurarse de que los participantes tengan el poder y la capacidad para influir de manera efectiva en la decisión.
2. Introducir a los *stakeholders* lo antes posible en el proceso. Cuanto más se tarde en introducirlos, mayor es el riesgo de reactividad.
3. Identificación, categorización e investigación sistemática de las relaciones de los *stakeholders*.
4. Objetivos claros acordados entre las partes desde el principio.
5. Métodos adaptados al contexto (etapa, objetivo, participantes, cultura, recursos, poder, compromiso).

6. Mediadores expertos.
7. Integrar conocimientos locales y científicos. Triangulación y equilibrio entre la participación y el rigor científico.
8. Institucionalización como derecho democrático.

En la misma línea, Ansell y Gash (2008) formulan una serie de *tips* cruciales en los procesos participativos diferenciándolos en condiciones de inicio y proceso en sí.

Las condiciones de inicio se refieren al contexto previo en su sentido más amplio, es decir, relaciones de poder, recursos, conocimiento, información, incentivos, limitaciones, shs, nivel de confianza/desconfianza y objetivos. Todas ellas influirán de manera determinante en el proceso por lo que es necesario tenerlas en cuenta antes de comenzar el proceso.

Una vez conocidas las condiciones de partida, Ansell y Gash exponen 5 etapas necesarias en todo proceso colaborativo, pero ponen el foco de atención en la no linealidad de las mismas.



La iteración entre etapas es necesaria para el éxito del proceso participativo. La confianza se construye con compromiso, con el reconocimiento mutuo y el sentirse partícipes del proceso, lo que a su vez es reforzado por la consecución de objetivos pequeños y el diálogo entre las partes. Todo ello facilitado por la mediación de un marco colaborativo claro, diseñado y regulado desde el inicio, para otorgar legitimidad al proceso.

BIBLIOGRAFIA

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Homans, G.C. (1961). *Social Behaviour: Its Elementary Forms*, New York: Harcourt.

O'Faircheallaigh, C. (2010). Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making. *Environmental impact assessment review*, 30(1), 19-27.

Reed, M. S. (2008). Stakeholder participation for environmental management: a literature review. *Biological conservation*, 141(10), 2417-2431.