

Evaluar la participación pública en el transporte

Álvaro Fernández Heredia

Investigador, TRANSyT – Universidad Politécnica de Madrid, España

María Eugenia López Lambas

Profesora Titular, TRANSyT - Universidad Politécnica de Madrid, España

RESUMEN

A la hora de aplicar cualquier sistema de evaluación, lo primero que se debe reflexionar es qué criterios de evaluación van a ser utilizados. Esta no es una cuestión inmediata en muchos casos, como es el que nos ocupa. En el caso de la evaluación de los procesos participativos, resulta complejo determinar *a priori* estos criterios, pues deberían ser determinados por las características de cada proceso y los diferentes agentes sociales involucrados en él. Sin embargo, puede resultar interesante el ejercicio de identificar una serie de criterios que, con carácter general, sirvan para identificar correctamente un proceso participativo aplicado a la planificación del transporte.

En el presente trabajo se analizan los criterios de evaluación utilizados en la literatura para evaluar la participación pública, tanto en el transporte mismo como en disciplinas afines. Tras un análisis de estos criterios se hace una selección de los más significativos aplicables a este último.

A partir de esta selección se realizó una encuesta sobre la percepción de dichos criterios a diferentes agentes involucrados en un proceso participativo importante sobre una nueva línea de alta capacidad ferroviaria en el norte de Italia, con sus resultados se ha podido elaborar una propuesta de criterios clave para la participación pública en la planificación del transporte, así como analizar los niveles de importancia según tipo de agentes y teorías actuales sobre el tema.

1. INTRODUCCIÓN

Todo proceso de toma de decisiones tiene como objetivo último promover una acción que conlleve un beneficio a la sociedad. Cualquier actuación sobre el sistema de transporte aspira a conseguir, en último grado, una mejora de la movilidad de los individuos; esto finalmente se traduce en ahorro de tiempo, economías de escala y mayores relaciones que terminan aportando mayores ingresos que costes generando, en conclusión, un beneficio social. Por tanto, detrás de las decisiones siempre hay una búsqueda de efectividad, pero ésta no debe ser solamente económica, como propugna el neoliberalismo, sino que también debe evaluar la efectividad ambiental y social (Wittmer, Rauschmayer et al. 2006). Dentro de este marco, es donde se desarrolla la participación pública en el transporte.

Resulta difícil hablar de participación pública en el transporte sin hablar previamente de otros campos en los que ésta se ha producido con anterioridad. Es habitual que los procesos de participación pública se fomenten en la toma de decisiones que afecta directamente a los ciudadanos y su entorno más próximo. De esta manera cuestiones como las relacionadas con la salud, el medio ambiente o el propio transporte han sido más prolíferas en procesos de participación, si bien este último con cierto retraso respecto a los anteriores.

Loukopoulos y Scholz explican cómo el aumento de la movilidad en las ciudades ha hecho que abunden las políticas restrictivas de tráfico y otras medidas que a veces resultan impopulares o con efectos secundarios no deseados, y cómo la participación pública puede ayudar a paliar estas deficiencias (Loukopoulos y Scholz 2004). Las experiencias en participación pública en el campo del transporte son, sin embargo, reducidas.

El espacio normativo es un hito importante, pues puede estrangular directamente las posibilidades de desarrollo de una estrategia de participación. En la Unión Europea, así como en el resto del mundo, la situación normativa en la planificación del transporte y del territorio es muy diversa, con grandes diferencias entre unos y otros. La situación actual de la participación pública en el transporte y la ordenación del territorio difiere entre países, regiones e incluso ciudades (Nilsson 2004). Estas diferencias entre países parecen ser más importantes que las debidas a la diversa naturaleza de los proyectos (Kelly, Jones et al. 2004), lo cual puede deberse a las diferencias normativas, las situaciones económicas, así como motivos históricos y culturales. De esta forma ningún método puede ser aplicado en todas partes; la tradición, la cultura así como las estructuras legales e institucionales, deben ser consideradas (TRANSPLUS 2003)

1. LA EVALUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL TRANSPORTE

Se habla mucho de participación pública, sobre sus ventajas e inconvenientes, pero pocas veces se va más allá del campo cualitativo. Desde un punto de vista científico y técnico, es necesario medir realmente el efecto de los procesos participativos sobre los proyectos y planes a los que son aplicados. Esta medida de la efectividad permitirá conocer cuando son útiles tales herramientas, así como en qué puntos debe incidirse más para mejorar los aspectos negativos.

Estamos acostumbrados a evaluar prácticamente todas las fases que se desarrollan en un proceso de planeamiento o diseño de una infraestructura. Desde alternativas, a situaciones durante la construcción, impactos o efectos a posteriori. Pero cuestiones como las decisiones políticas, que siempre marcan definitivamente cualquier proyecto o plan, quedan lejos de toda evaluación. Esto no debe ser así, pues optimizando las decisiones políticas, se optimizan todas las consecuencias. Por ello “como evaluar la calidad de un proceso político debe ser puesto,

sin más demora, en la agenda de científicos, políticos y del conjunto de la sociedad” (Munda 2006).

Por todo lo dicho, es necesario plantearse los mecanismos de evaluación de los procesos de participación pública en sí, cómo podemos medir su efectividad. Esta evaluación debe ser continua y tener como objetivo mejorar el proyecto continuamente (Kelly, Jones et al. 2004). La escasez de sistemas de evaluación de los procesos de planificación puede obedecer a la falta de consenso sobre qué se considera un buen proceso de participación pública (Beierle 1998). Por ello, la búsqueda de la caracterización de un buen proceso debe ser prioritaria, y es la idea central que ha inspirado este trabajo.

1.1 Métodos y criterios de evaluación de la participación pública.

El conocimiento de qué herramientas de evaluación y qué criterios se aplican en los procesos participativos es importante, pues con ello se marcan los estándares necesarios a alcanzar. En el documento guía de los *Provisional Local Transport Plans* del Reino Unido, podemos identificar seis criterios generales para la evaluación de la efectividad de los procesos participativos en estos planes: inclusividad, apertura, carácter interactivo, continuidad, presencia desde el comienzo del proceso y, finalmente, bidireccionalidad real entre los agentes del proceso (Department of Environment, Transport and the Regions 1998). Sin embargo, estos principios son pobremente definidos (Bickerstaff, Tolley et al. 2002/3) y no se establece un plan evaluativo para su seguimiento.

Los métodos de evaluación pueden variar de unas evaluaciones a otras y se pueden distinguir por el propio sistema de evaluación, por quién la lleva a cabo o por las herramientas empleadas para realizarla. Dentro de los sistemas de evaluación son tres los que más uso han tenido hasta ahora: desarrollo de indicadores relacionados con los criterios de evaluación, incorporación de los resultados de la participación al proceso de decisión mediante un análisis multicriterio o consecución de ciertas metas sociales definidas previamente.

- **Indicadores de comportamiento:** es uno de los métodos más utilizados (Carnes, Schweitzer et al. 1998). Su facilidad de implementación, su flexibilidad, la adaptación a cualquier tipo de proceso y el hecho de no haber otros métodos desarrollados a un nivel exhaustivo son factores que han facilitado la extensión de su uso. Consiste en crear unos indicadores que parametrizan los criterios representativos del proceso participativo. Por tanto, será necesario seleccionar previamente cuáles son los criterios que mejor representan el comportamiento del proceso participativo. Esto se puede hacer de formas diversas: bien se escogen unos criterios basados en experiencias anteriores y en la literatura existente (en el siguiente apartado apuntaremos algunos de estos criterios), o bien se obtienen para el proceso en particular deduciéndolos de los objetivos o mediante la participación de los agentes. De hecho, ambas opciones pueden aplicarse sobre la misma evaluación.

-
- **Medida de la satisfacción de los participantes:** una forma de conocer el éxito del proceso participativo es saber la satisfacción de los participantes. En principio este planteamiento puede resultar un tanto parcial, pero si consideramos que el fin de todo proceso participativo es dar valor a la opinión de los agentes en la toma de decisiones, su opinión sobre aspectos del proceso será determinante. Estas opiniones pueden ser, entre otras, si el proceso ha sido colaborativo, legítimo o si ha permitido expresar y valorar todas las posturas.
 - **Análisis multicriterio:** el método del análisis multicriterio propone dar un paso más allá de la simple evaluación directa mediante indicadores. En la toma de decisiones es habitual usar el análisis multicriterio como herramienta para comparar varias alternativas. De esta forma se reflejan en un lenguaje objetivo características ambientales, funcionales, económicas, socioculturales, etc. Dentro de esta dialéctica, algunos autores proponen que se desarrollen indicadores de los temas referentes a la participación pública y que éstos sean incluidos dentro del análisis multicriterio, con su ponderación correspondiente, como un aspecto más. De esta forma los criterios de la participación pública pasarían a ser tenidos en cuenta, a la vez que son evaluados, en la toma de decisiones (Wittmer, Rauschmayer et al. 2006).
 - **Análisis del proceso:** la evaluación mediante el análisis de los procesos centra la atención en los mecanismos del proceso participativo. De esta forma aspectos como la legitimidad, apertura, hasta qué punto se involucran los participantes o representatividad de los agentes toman una relevancia fundamental. Parte de la perspectiva de que la participación debe cubrir cierta ausencia democrática en los procesos de decisión, no focalizándose tanto en los resultados concretos de las decisiones a tomar, como en la forma en que son tomadas.
 - **Evaluación basada en intereses:** en un proceso de participación pública intervienen diversos agentes que pueden ser agrupados según grupos de intereses concretos. Estos grupos de intereses suelen actuar frente a los proyectos o planes con una secuencia decisión – anuncio – defensa: consiste en la decisión de realizar un proyecto o plan por parte de la administración, el anuncio a los grupos de intereses de sus intenciones y, finalmente, la movilización de estos grupos para influir en la decisión. De esta forma los grupos de intereses no tiene la opción de participar en la decisión, sino de modificarla, pararla o actuar sobre ella según el dictado de los intereses que los identifican. En este tipo de evaluación, se evalúa el éxito del proceso según su capacidad para elaborar decisiones que integren los intereses de los grupos de participantes, obteniendo decisiones con el mayor consenso para respaldarlas.
 - **Metas sociales:** algunos autores (Beierlie 1998) defienden que si somos fieles a los principios últimos de la participación pública, todo proceso participativo podrá ser evaluado en función de la consecución de las metas sociales que busque. Dicho de otro modo, si el origen de todo proceso participativo debe ser buscar ciertas metas sociales en relación a un proceso de toma de decisiones, para su evaluación no debemos usar los resultados de la toma de decisiones, sino la consecución de las metas sociales. De esta idea se trasluce que, cuando se alcanzan las metas sociales, la toma de decisiones se da en unas condiciones de legitimidad y consenso que

aseguran su éxito.

2. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN PROPUESTA

La metodología utilizada consiste en la búsqueda y planteamiento de criterios de evaluación de los procesos participativos en el transporte. Estos criterios son posteriormente confrontados con la ciudadanía, para que ésta los valore mediante cuestionarios. A continuación se analizan las respuestas de la ciudadanía para poder obtener los criterios más importantes.

Para ello se ha dividido el trabajo en dos fases principales. Una primera consistente en la caracterización de criterios de evaluación y su compatibilidad en el caso de participación en el transporte y una segunda fase dirigida a contactar con la ciudadanía para poder aplicar una metodología legítima desde el punto de vista de la participación pública .

En conclusión la metodología sigue el siguiente esquema:

1. Selección de criterios de evaluación
 - a. Estudio de criterios existentes
 - b. Búsqueda de nuevos posibles criterios
 - c. Análisis de los criterios encontrados en su aplicación a la toma de decisiones en el transporte.
 - d. Clasificación de criterios
2. Contraste con la ciudadanía.
 - a. Elaboración de la encuesta
 - b. Planteamiento del caso de estudio
 - c. Análisis de la ciudadanía. Selección de sujetos.
 - d. Diseño del cuestionario
3. Análisis de la encuesta
 - a. Análisis estadístico de las respuestas
 - b. Obtención de criterios clave.
 - c. Análisis cluster multivariable para obtener relaciones respecto de los tipos de agentes sociales, criterios y variables observadas
4. Resultado de la selección de criterios
 - a. Propuesta de criterios de evaluación
 - b. Estudio de la transferibilidad de los criterios obtenidos.

2.1 Caso de estudio para la aplicación de la metodología

Para la aplicación y validación de la metodología se ha escogido el caso de estudio del proceso participativo abierto en el proyecto de la línea ferroviaria de alta capacidad entre Turín y Lyon que, en la parte italiana, ha suscitado gran polémica. La mayoría del tráfico de mercancías entre Francia e Italia se concentra en su paso por los Alpes, en la zona del Valle di Susa. Se realiza mediante dos infraestructuras, una ferroviaria (la línea histórica) y una viaria de alta

capacidad. El reparto viene a ser de un 70% frente a un 30%, a favor de la carretera. La prognosis de tráfico indican aumentos del 5% anual, lo que significa sobrecargar de camiones una zona de alta calidad ambiental.

La apuesta por el tráfico de mercancías en el modo ferroviario llevó a plantear la línea ferroviaria de alta capacidad Lyon – Turín. Sin embargo, la línea ha topado con la oposición pública desde sus comienzos. Los argumentos en contra son: que no es necesaria una nueva línea cuando la actual tiene capacidad suficiente, el impacto ambiental en una zona ya demasiado castigada por las infraestructuras, problemas con el amianto (material radiactivo) que se encuentra en una montaña que es atravesada en sección túnel por la nueva línea prevista y el alto coste del proyecto.

2.2 Aplicación de la encuesta

Finalmente se realizó una exhaustiva encuesta sobre los criterios preseleccionados a un total de 26 agentes, seleccionados según su tipo (políticos, expertos, técnicos, ciudadanos, empresarios, *stakeholders* y operarios de transporte público) y elegidos aleatoriamente entre la población. Sobre esta muestra se aplicaron los tratamientos estadísticos adecuados, así como un análisis cluster posterior.

3. RESULTADOS.

3.1 Criterios seleccionados

Los criterios seleccionados se enumeran brevemente a continuación:

1. Claridad en la comunicación y en el lenguaje utilizado.
2. Documentación clara y comprensible, también para las personas no familiarizadas con cuestiones técnicas.
3. Los participantes seleccionados son representativos de la diversidad de puntos de vista de la colectividad.
4. Las barreras a la participación (físicas, sociales o económicas) son eliminadas en el mayor grado posible.
5. La decisión final no está previamente establecida por la administración pública, sino que permanece abierta a la espera de los resultados del proceso participativo.
6. Los participantes son informados de los resultados del proceso.
7. Los objetivos del proyecto o plan a realizar son claros para todos los participantes
8. Las propuestas y las conclusiones del proceso participativo son utilizadas en la toma de decisiones.
9. Se genera una conciencia participativa en la colectividad.
10. Las decisiones institucionales toman en consideración a los ciudadanos y al contexto en el que viven.

3.2 Métodos de mayor aplicación en el caso del transporte

Desde un punto de vista general, los criterios referentes a mecanismos y resultados del proceso participativo tienen menor importancia para los participantes que otros, como los referentes a información, legitimidad o metas sociales. Por lo tanto, los agentes no se preocupan tanto por cuestiones técnicas, referentes a la forma de llevar a cabo los procesos participativos o a la forma de llevar sus resultados al proyecto o plan final; como por cuestiones más relacionadas con la filosofía general de los procesos participativos: la democracia directa, la igualdad de oportunidades o la conciencia social.

3.3 Caracterización según tipo de agente.

Del análisis de las respuestas por tipo de agente se ha comprobado que la visión de los diferentes tipos de agente sobre las cuestiones relacionadas con la información, la legitimidad y la legalidad es similar. Sin embargo, en los aspectos relacionados con los mecanismos del proceso, se observa que los políticos prestan una especial atención el rol que deben tomar los participantes en el proceso, y los expertos y técnicos a lo referente a la asesoría técnica del mismo.

Los expertos coinciden además en su visión sobre la importancia de la satisfacción de los profesionales o la creación de una conciencia social como formas de evaluar un proceso participativo. Los *stakeholders* demuestran tener un amplio marco de opiniones, si bien parecen coincidir en su forma de valorar la utilidad, aplicación y confianza que genera el proceso participativo como evaluadores.

4. CONCLUSIONES

Hemos visto cómo la metodología expuesta permite plantear criterios de evaluación para los procesos participativos para, posteriormente, decidir cuáles de ellos son más aptos a cada caso concreto.

Se puede comprobar, con la muestra realizada, cómo es posible validar y discernir entre criterios seleccionados confrontándolos con la ciudadanía. Algunos autores (Bickerstaff, 2002) indican que de 10 a 15 encuestados son suficientes para este objetivo. En esta experiencia piloto se han realizado 26 encuestas, y podemos concluir que los resultados, a partir de las 15 encuestas, tienen una dispersión mínima y razonable. Sin embargo, sería necesario ampliar la muestra para conseguir una solidez estadísticas, así como para poder analizar las diferencias entre tipos de agentes sociales distintos.

Por último, la definición de criterios de evaluación es solo un primer paso hacia la evaluación de la participación pública en el transporte. Es necesaria aplicarla a sistemas de evaluación concretos, estudiando que otro tipo de indicadores, más allá de los criterios validados por la

ciudadanía, habría que considerar y de qué forma aplicarlos. Pero este primer paso es válido para comprobar que hay criterios especialmente sensibles y, que dentro de las teorías actuales de evaluación de la participación, solo algunas son las más idóneas en esta materia.

5. REFERENCIAS

BEIERLE, Thomas C. *Public Participation in Environmental Decisions: An Evaluation Framework using Social Goals*. Washington, DC: Resources for the future, 1998.

BICKERSTAFF, Karen; TOLLEY, Rodney and WALKER, Gordon. Transport Planning and Participation: The Rhetoric and Realities of Public Involvement. *Journal of Transport Geography*, 2002/3, vol. 10, no. 1, pp. 61-73.

CARNES, S. A., et al. Measuring the Success of Public Participation on Environmental Restoration and Waste Management Activities in the U.S. Department of Energy. *Technology in Society*, 1998, vol. 20, pp. 385-406.

Department of Environment, Transport and the Regions. *Guidance on Enhancing Public Participation in Local Government*. London: HMSO, 1998.

KELLY, Jo, et al. *Toma De Decisiones y Participacion Publica. Mejorando El Proceso En Relacion Con La Planificacion Del Transporte*. . Consorcio Regional del Transporte de Madrid ed., Madrid: GUIDEMAPS Gaining Understanding of Improved DEcision - MAKing and Participation Strategies, 2004.

LOUKOPOULOS, Peter; and SCHOLZ, Roland W. Sustainable Future Urban Mobility: Using "Area Developing Negotiations" for Scenario Assessment and Participatory Strategic Planning. *Environmental and Planning*, 2004, vol. 36, pp. 2203-2226.

MUNDA, Giuseppe. Social Multi-Criteria Evaluation for Urban Sustainability Policies. *Land use Policy*, 2006, vol. 23, pp. 86-94.

NILSSON, Anika. *PLUME. PLanning and Urban Mobility in Europe. Synthesis Report: Public Participation*. . Lund University ed., European Comission. Fifth Framework Programme, 2004.

WITTMER, Heidi; RAUSCHMAYER, Felix and KLAUER, Bernd. How to Select Instruments for the Resolution of Environmental Conflicts?. *Land use Policy*, 2006, vol. 23, pp. 1-9.