



**Congreso Nacional del Medio Ambiente**  
Cumbre del Desarrollo Sostenible

GRUPO DE TRABAJO

GT-PPA

**Participación pública en las decisiones relativas a la  
gestión del agua**

Documento Final

## DOCUMENTO PRELIMINAR

### “Participación pública en las decisiones relativas a la gestión del agua ”

El grupo de trabajo ha obtenido dos bloques de resultados: en primer lugar, se efectuó un intento de ordenación temática, que se ofrece a continuación a modo indicativo, procurando al menos enumerar todas y cada una de las cuestiones candentes en la aplicación de la participación pública a las decisiones en política de aguas. Dicho documento da cuenta del alcance y complejidad de la cuestión; desde todo punto de vista inalcanzable en un contexto como el del Congreso: en efecto, cada uno de los veintiséis puntos en los que se ha dividido el asunto que nos ocupa, daría por sí mismo como para un grupo de trabajo en exclusiva.

Lógicamente, pues, la segunda parte de la labor -descartado que se pueda alcanzar un desarrollo exhaustivo de todo el panorama descrito en el índice de temas posibles a tratar- se ha tenido que ceñir a las aportaciones de algunos de sus miembros, en forma de ponencias de orden teórico o de descripciones de experiencias concretas. A la fecha de cierre de este segundo avance, se cuenta (por orden de su recepción) con los siguientes documentos: “La participación en el proceso de implantación de la DMA” por Lorenzo Correa. “Participación ¿prioritaria?”, por Guido Schmidt (tema 12); “La asimetría como motivo de la participación”, por Roser Maneja y Martí Boada (tema 4); “Los Informes de Viabilidad según la Ley de Aguas”, por Manuel Menéndez Prieto (tema 21); “El Plan Integral de Protección del Delta del Ebro”, por Manuel Menéndez Prieto (tema 23); “Evaluación de los procesos de participación”, por Francesc La-Roca y Alba Ballester (tema 10); “Primera hornada de planes de gestión de cuencas de la DMA: Análisis metodológico para vincular la participación pública con la planificación tradicional en los nuevos planes de cuenca”, por Eduardo García Alonso (tema 20); “Participación y responsabilidad: ¿servir o implicar?” por Joaquín Peret (tema 2); y “La participación como «tecnología apropiada» a la actualidad: nuevo concepto de valor público protegible”, por Germán Bastida (tema 3).

De modo que el escenario se halla, del todo, abierto. Cualidad que se muestra congruente con una cuestión nueva y que no sabemos hacer: y que, antes que nada, se concibe como un proceso de construcción colectiva -desde abajo y desde arriba-. Lo importante, entonces, será su debate. Algunas de las posibles líneas se enumeran también a continuación.

Por último, aparte de la información al respecto contenida en cada documento, se incluye una bibliografía básica bastante extensa; en la que se ha procurado tocar todos los asuntos en que puede descomponerse este complejo rompecabezas (y, en especial, cubrir todos los objetivos específicos del grupo).

En el siguiente enlace:

[http://www.conama9.org/conama9/paginas/paginas\\_view.php?idpaginas=77&lang=es&menu=302&id=52&op=view&inicio=1&idactividad=52&pestana=548&abierto=1](http://www.conama9.org/conama9/paginas/paginas_view.php?idpaginas=77&lang=es&menu=302&id=52&op=view&inicio=1&idactividad=52&pestana=548&abierto=1),  
puede consultarse el documento de síntesis del grupo de trabajo.

## LA PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DE IMPLANTACIÓN DE LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA

**Lorenzo Correa Lloreda. APROMA**

*La obra pública ha de corresponder ecológicamente no sólo a la solicitud de la colectividad interesada que la reclama, sino que debe justificarse ante la totalidad el pueblo que la sufraga ; y ha de ser, por lo tanto, respuesta concreta a las legítimas aspiraciones de todos. **José Torán***

La participación pública en las decisiones relativas a la gestión del agua, objeto del homónimo grupo de trabajo que se integra en las actividades programadas dentro del IX Congreso Nacional de Medio Ambiente, no es más que un proceso en el que las relaciones públicas son un aspecto básico a tener en cuenta cuando lo que se pretende es consensuar soluciones que al final siempre darán como resultado la ejecución (o no) de una obra pública, que lo es, simplemente porque está sufragada con el dinero de todos los contribuyentes, ya que a ellos y solo a ellos debe beneficiar. Y también porque como apuntaba Torán, “aspiran a justificar la licitud de los beneficios generados, pretenden entenderse con la sociedad circundante y quieren conocer las apetencias de la misma”.

### LOS ORGANISMOS DE CUENCA Y LA PARTICIPACIÓN

La nueva política hidráulica a finales de los años 20 del pasado siglo, suponía la absorción por las recién nacidas Confederaciones Sindicales Hidrográficas de los presupuestos del Ministerio de Fomento destinados a las Divisiones Hidráulicas cuyas demarcaciones comprendían, recursos a los que se sumaban los procedentes de la emisión de obligaciones avaladas por el Estado, así como sus recursos propios generados por efecto de su administración autónoma, destinados todos ellos a ejecutar normal y periódicamente las obras hidráulicas que transformasen extensas zonas de secano, baldías, en regadíos que aumentasen la riqueza en proporción considerable. Este es el *leit motiv* de nuestra administración hidráulica férreamente dirigida desde el Estado con unos cuerpos técnicos de excelente y durísima preparación para permitirles alcanzar los fines definidos.

Nuestro ya más que centenario Francisco Ayala nos deleitó en su día con un libro cuyas narraciones giraban entorno a la idea de que “el poder ejercido por el hombre sobre su prójimo es siempre una usurpación”

Actualmente, es público y notorio que a casi un siglo vista, los loables fines marcados por los padres fundadores fueron alcanzados y que dos aspectos fundamentales de sus ideas están en entredicho, mientras que los organismos de cuenca siguen siendo los mismos:

- ¿Sigue siendo un ideal valorizar la tierra e intensificar su producción mediante el riego, o el ideal vigente en nuestros días es urbanizar la tierra intensificando la producción de habitantes urbanitas y turistas más o menos estacionales por metro cuadrado?
- ¿Existe algún credo político referente a la gestión del agua ajeno a toda pretensión de partido y bandería?

Obviamente no, pues como apunta el ingeniero y antropólogo Germán Bastida hemos pasado de “*un modelo inicial de gestión cuya prioridad era el pronto resultado (a fin de solventar cuanto antes las graves carencias y contribuir al progreso), al actual esquema de “trabajo en red” de actores (o agentes); que, aparte de usuarios y Administración, da cabida, entre otros, a contribuyentes, demás ciudadanos, promotores e inversores.. El cambio de mentalidad asociado a esta evolución tiene tres características: pasar de proyectos (lo que se inaugura) a procesos (lo que nunca deja de hacerse –ni de mejorarse-); visión sistémica (necesidad de contemplar la cuestión “como un todo”, atribuyendo más importancia a las relaciones entre los elementos que a éstos en sí); y gestión de la complejidad (en una espiral donde se entrelazan factores de tres dimensiones: la social, la económica y la ambiental).*”

A esto es a lo que se refiere la conocida Directiva marco del agua, un conjunto de principios ciertamente revolucionarios por incomprensibles si se hubieran planteado hace un siglo, difíciles de asumir por muchos de nuestros compatriotas y que ya cuenta con una “muletilla” política para evitar su paulatina e irreversible (?) implantación: “la Directiva aclara que podrán establecerse excepciones en función de las condiciones geográficas, climatológicas y el impacto socioeconómico en las regiones”.

## LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA

Ya no se puede hablar de política hidráulica “nacional” en el marco común de Europa, sino que se debe hablar del grado de adecuación de cada política hidráulica nacional a los principios básicos del referente legal europeo que es la Directiva Marco del Agua. Los países europeos ribereños del Atlántico están sufriendo episodios de sequía de forma continuada, mientras que los mediterráneos ven como el creciente turismo cada vez menos estacional y el constante aumento de las superficies regables en detrimento del secano, pone en peligro sus recursos hídricos. Los países centroeuropeos tienen enormes problemas con la contaminación de estos recursos, sobre todo los que estuvieron situados al otro lado del muro. El agua es ya hoy la clave en el escenario político local, regional y nacional. Conviene enumerar, aunque todo el mundo los sabe, los principios básicos que animan la Directiva, aunque solo sea para poderlos comparar con los anteriormente expuestos, comprobando que la distancia en el tiempo en éste caso sí se corresponde con la distancia entre los objetivos:

- Gestión integrada en el ámbito de la Demarcación Hidrográfica
- Estado ecológico como garantía de recurso óptimo
- Racionalidad económica (análisis coste/eficiencia, plena recuperación de costes)
- *Participación pública* (bidireccional y proactiva)

La Directiva define la existencia de “Autoridades competentes”, como el instrumento mediante el que los estados miembros aplicarán las normas y objetivos de la Directiva dentro de su ámbito de competencia, la Demarcación hidrográfica. Ejercerán la gestión integral del agua, sus servicios relacionados, el mantenimiento de su buen estado y la implantación de la recuperación de los costes financieros, los ambientales y los derivados del uso del recurso.

Nuestros actuales organismos de cuenca deberán ejercer competencias para garantizar la ausencia de deterioro de nuestras cuencas y conseguir mantener el buen estado de las aguas (lo que supone la adopción de competencias ambientales), así como la intervención y regulación de la gestión integral del agua, desde su captación

hasta su retorno al medio en las debidas condiciones. Por último, deberán ocuparse de incentivar y regular el uso responsable del agua y de recuperar los costes de los servicios relacionados, sin olvidar, muy importante, la promoción de la participación pública (no confundir con la información pública).

## LA PARTICIPACIÓN COMO PRINCIPIO BÁSICO DE LA DIRECTIVA

Resulta evidente que la participación de los interesados en la toma de decisiones sobre la gestión de los recursos hídricos no está todavía asumida por algunos organismos de cuenca : los conflictos sociales se multiplican cada vez que se pretende adoptar una medida con suficiente calado para ser contestada sobre todo desde el ámbito más cercano a la actuación que se pretende realizar. Esto debe cambiar y costará mucho que cambie. Por otra parte, la intervención de los organismos de cuenca está todavía mediatizada por la gestión promoción y financiación de obras hidráulicas, inercia secular que hay que vencer, también en lo que se refiere a la mentalidad profesional de los funcionarios y de algunos colectivos de administrados. El cambio de paradigma aún no ha llegado a éste ámbito, aunque la realidad es que más tarde o más temprano habrá que dedicarse a gestionar más que a construir y que hay que estar preparados para ello. Imprescindible el esfuerzo universitario, así como la multidisciplinariedad, es decir que el trabajo se haga en equipos en los que no sea posible que los expertos del mismo ramo se reúnan en su torre de marfil para halagarse mutuamente: la realidad es que la crisis del agua ha llegado también a los países ricos y que a estos países están llegando imparablemente millones de personas de países pobres porque allí el agua mata. Algo distinto hay que hacer en ellos y aquí también... ¿llegaremos a tiempo?

## LAS AGENCIAS DEL AGUA, ¿NUEVA ADMINISTRACIÓN HIDRÁULICA?

En España, desde hace años operan algunos organismos de cuenca diferentes del de las confederaciones, es decir hay cuencas donde las confederaciones hace años que dejaron de existir. En la península, quizá sea Cataluña el ejemplo más representativo, pues ya han pasado más de 20 años desde la desaparición efectiva de la Confederación Hidrográfica del Pirineo Oriental, sustituida por la extinta Junta de Aguas, que tras catorce años de existencia dio paso a la actual Agencia Catalana del Agua que ya ha cumplido su sexto aniversario. Andalucía ha seguido un camino similar y otras Comunidades como Cantabria están en ello. En comunidades sin cuencas internas, se abre una tercera vía. En Navarra, por ejemplo, el Foro Navarro del Agua ha diseñado un programa de información y participación pública que se desarrollará de forma coordinada entre el Gobierno Foral y las confederaciones del Ebro y del Norte.

Analicemos si el modelo Agencias está en condiciones de enfrentarse al reto de la Directiva, tanto en lo que se refiere a su organización interna como a las posibilidades de hacer bien los “deberes” que ella impone, en cuanto al análisis de presiones e impactos, el programa de medidas, las redes de control y la redacción, por último del plan de gestión de distrito fluvial.

La Agencia más veterana nació desde el punto de vista territorial, como administración concentrada, centralizada y muy protagonista, con muy poca presencia de los organismos locales y supramunicipales. Actualmente, en cumplimiento de los principios de la Directiva, tiende a la territorialización, con una descentralización de los órganos de gestión a través de las entidades locales del agua y de la potenciación de las comunidades de usuarios, centralizando exclusivamente la planificación y los criterios

de gestión y fiscalización del recurso. Los servicios del agua bien gestionados exigen la identificación territorial de ámbitos comunes y la transferencia de competencias tuteladas bajo criterios de planificación común, es decir la gestión ha de hacerse sobre el territorio. Si analizamos la escasa recuperación de costes, hasta ahora solo han estado identificados los financieros y algunos ambientales (los referidos al saneamiento), implementando un único instrumento tarifario (en el caso de Cataluña el conocido canon del agua).

Ahora toca calcular los costes financieros, los ambientales y los del recurso, analizar el coste/eficiencia y diseñar los instrumentos tarifarios adecuados y equitativos para la plena recuperación de los costes relacionados con los servicios del agua: en el caso catalán, no hace mucho se aprobó un contrato programa en materia de gestión del ciclo del agua entre la Agencia y la Generalidad, mediante el cual el Gobierno de Cataluña aportará 150 millones de euros anuales hasta 2010 con objeto de garantizar el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la Agencia y de la Directiva marco. Hemos de estar preparados para asumir los costes ambientales de las nuevas medidas a implantar a causa del cumplimiento de la directiva, que en el caso catalán prácticamente duplican los presupuestos de la Agencia hasta el año 2015, mediante un correcto y equitativo programa tarifario de recuperación de costes bajo el principio de "quien contamina, paga... y restaura".

#### Los conceptos básicos del cambio

Queda claro que hay que adaptar las políticas sectoriales del agua al nuevo modelo europeo de gestión y administración del recurso. El cambio se impone y los actores implicados, desde la administración a la ciudadanía, deben llegar a un compromiso, a un consenso mediante el diálogo, la incorporación de los diferentes puntos de vista y la integración de los legítimos intereses de todas las partes. Para llegar con éxito a la definición de autoridades competentes, habrá que modificar dos conceptos:

- Tener en cuenta también el objeto del uso
- Introducir un modelo participativo

En el primer caso, los organismos de cuenca, desde su creación y refundación, han tenido siempre muy en cuenta a los usuarios, les han introducido en sus órganos de gobierno y han contado con ellos en la toma de decisiones, mediante un procedimiento reglado milimétricamente en la Ley de Aguas. Pero no han tenido tan en cuenta el objeto del uso, es decir el agua que es el principal usuario del medio natural definido por el río, el lago o el acuífero subterráneo. El agua pasa a ser un bien público a preservar y es independiente de las fronteras de las actuales Confederaciones.

En el segundo, se trata de adaptarse al modelo multidisciplinar, interactivo, de ida y vuelta, participativo basado en la mutua confianza, reflexivo y respetuoso, haciendo la transición desde el modelo unidireccional, enfocado únicamente al fomento de la obra pública, tan encomiable y necesario hace 80 años, como revisable ahora.

El futuro de la gestión del agua está en la asunción de los nuevos paradigmas:

- Cuanto mejor sea la calidad ( y la cantidad) del recurso circulante o almacenado en los acuíferos, mejor será la calidad del agua suministrada para los diversos usos. Ello exige asignar caudales de mantenimiento en los ríos, descontaminar acuíferos, depurar, reutilizar y restaurar la vegetación de ribera, con los equipos de expertos que sepan hacerlo bien, se titulen como se titulen

- Hay que ingeniárselas para hacer compatibles las derivaciones del recurso con la preservación del medio acuático, optimizando al máximo, es decir invirtiendo en reutilización planificada y racionalizando las extracciones. Si esto no es posible, justifíquese al menos la imposibilidad. La administración del agua debe imponer su criterio a la hora de decidir qué tipo de recurso se utiliza para un determinado uso, en función de la calidad mínima exigida para el mismo. Hay muchos usos que no necesitan agua potable.
- Ante el riesgo de inundación, información. Que todos los ribereños sepan lo que puede pasar en sus tierras/municipios. Mapas de riesgo para diversos períodos de retorno, a disposición de los planificadores urbanísticos, arquitectos proyectistas, técnicos de las administraciones y municipales: así se podrá planificar y otorgar licencias de obra con conocimiento de causa.
- ... y todo esto tiene un precio que alguien tendrá que pagar. Europa ya no enviará más fondos. Sepamos, de verdad, lo que nos cuesta disponer de agua suficiente en cantidad y calidad, derecho inalienable de todos los ciudadanos y obremos en consecuencia .

## CONCLUSIÓN

Estamos inmersos en una época de cambios que exigirá de todos un esfuerzo de comprensión, en aras de la racionalización de la demanda. Los organismos de cuenca tendrán la responsabilidad de realizar una gestión integral respetuosa con los principios de la Directiva, imprescindible para promover de nuevo la solidaridad internacional, ya que es impensable rendir cuentas a Europa si no tenemos los deberes hechos en casa y disponemos de unas tarifas adecuadas. La participación de todos es legalmente posible y socialmente deseable.. ¿está la sociedad por la labor?. Participar exige un esfuerzo previo por estar informado.

Parece que lo nuevo es la Directiva, como hace 80 años fueron las confederaciones. La gestión del agua en España en ese casi siglo ha ido siempre de la mano de la política: las confederaciones se crearon a causa de un cambio político (dictadura de Primo de Rivera) y desaparecieron tras otro (República del 31), para volver a emerger de la mano de los vencedores de la guerra civil. Ahora, los modelos de gestión de los dos partidos mayoritarios son radicalmente diferentes, es decir si cambia el partido, cambia la gestión y para acabar de arreglarlo, la Directiva, Europa, obliga a cumplir un calendario muy estricto. Nos encontramos por ello en el umbral de un nuevo cambio que será conducido por el nuevo gobierno recién salido de las elecciones, que decidirá el grado de cumplimiento que España asumirá respecto a las exigencias europeas en materia de gestión del agua. El futuro de los organismos de cuenca dependerá de esa decisión. La administración hidráulica actual es la administración de las competencias. La futura, con la DMA en la mano, será la de los objetivos.

Los procesos de participación pública en la toma de decisiones están llegando al final del plazo marcado por la Directiva, ya que sus conclusiones han de formar parte de los correspondientes planes de gestión de cada distrito hidrográfico, que habrán de estar redactados a finales del próximo año. La celebración a finales de 2008 del 9º Congreso Nacional de medio Ambiente y en su seno del grupo de trabajo dedicado a la participación, permitirá a los asistentes conocer de primer mano el estado de la cuestión, las ventajas y desventajas de cada modelo participativo adoptado en cada caso, las críticas y felicitaciones por los resultados y la forma de desarrollarse de esos procesos y la adquisición de un cúmulo de experiencias hasta ahora ignotas sobre esta disciplina tan apasionante como desconocida en el ámbito de la toma de decisiones relativas a la gestión del agua

## GUIDO SCHMIDT

### 12. Participación ¿prioritaria?

1. El objeto de este apartado es analizar hasta qué punto la participación pública en la gestión del agua es una tarea prioritaria o no, y reflejar los argumentos y/o indicadores correspondientes.

#### *¿Qué quiere decir 'prioritaria'?*

2. En primer lugar, aclarar que la propia DMA interpreta y utiliza la participación pública como una herramienta para el proceso planificador, y no como una finalidad en sí misma. Por lo tanto, en términos absolutos la participación en la DMA no es prioritaria en relación con el proceso planificador, dado que lo es la ejecución de medidas que deberá asegurar los objetivos de la Directiva.
3. De manera similar, los procesos participativos y/o la resolución de problemas o conflictos en la gestión actual del agua, previos al proceso DMA, también utilizan la participación como una herramienta para resolver cuestiones tangibles (construcción de embalses, explotación de acuíferos, etc.).
4. En la mayor parte de los procesos participativos oficiales actuales en la gestión del agua, el fortalecimiento de la sociedad (local) a largo plazo constituye un producto colateral. No obstante, hay algunas iniciativas enfocadas de manera prioritaria y consciente hacia este fortalecimiento y capacitación, aunque no formen parte de los principales procesos de la gestión del agua. Entre ellos, cabe mencionar:
  - 'Proyecto Rius/ Proyecto Ríos', de adopción o custodia de tramos fluviales, así como voluntariado, iniciado en Cataluña y ahora en expansión a otras CCAA, como Cantabria y Galicia.
  - En consecuencia, **la 'participación prioritaria' se define para este capítulo** como aquella que implica a todos los colectivos relevantes y al público en general en un proceso transparente que valida las estrategias y tareas de la gestión del agua, de tal manera que refuerza los objetivos de la Directiva Marco del Agua, a la par que tanto por el proceso como por los resultados integra a todos los colectivos.
5. Un proceso prioritario debería contar con los siguientes elementos:
  - Implicación de todos los interesados, con un esfuerzo por satisfacer las expectativas de cada uno sin detrimento de las expectativas de los demás
  - Respaldo político (y, en consecuencia, mensajes correspondientes y coherentes a los interesados y los medios de comunicación, recursos y disponibilidad de tiempo)
  - Coordinación eficiente y transparente con el proceso planificador

#### *¿Es prioritaria, en general?*

6. En la actual gestión del agua y el proceso planificador del primer ciclo de la DMA, **la participación pública no se considera como un proceso prioritario**, por las siguientes razones:
  - El debate público, dirigido por las declaraciones de los responsables políticos, no lo respalda
  - Las expectativas se gestionan inadecuadamente
  - Existe insuficiente coordinación entre los dos procesos (planificación y participación)
  - Los presupuestos que maneja la participación no son (muy) relevantes

7. Según describe la Guía de Participación Pública de la DMA<sup>1</sup>, la adecuada **gestión de las expectativas** es uno de los pasos fundamentales para lograr una participación satisfactoria. No obstante, se puede decir que en la actualidad cada uno de los diferentes implicados – políticos, gestores, consultores, usuarios, ecologistas, etc. - espera (o teme) algo muy diferente, no sólo en cuanto a los contenidos del nuevo plan de cuenca, sino también del proceso de participación previo.
8. En este sentido, queda aún pendiente que los responsables políticos trasladen mensajes autorizados, coherentes y concisos sobre la **'Hoja de ruta' del proceso de participación**, incluyendo el procedimiento (de las actividades, así como la interacción entre participación y planificación), el cronograma de actividades y las agendas (consensuadas) para cada una de las actividades<sup>2</sup>.
9. En particular, existen importantes incertidumbres sobre el enfoque y el impacto que el proceso participativo y muy en particular la participación activa (discrecional) tendrán sobre el Esquema de Temas Importantes (ETI) y el Programa de Medidas (PdM). Ante algunos planteamientos temáticos prácticamente cerrados antes de iniciarse la participación activa (ej. Tajo, Guadalquivir), hay que resaltar la **falta de voluntad y/o de capacidad para coordinar eficazmente los procesos de planificación y participación**. En consecuencia, puede ocurrir que la participación activa se limite a la celebración de algunos foros para bendecir las decisiones tomadas previamente por la administración. Hay también, por lo contrario, procesos más abiertos, como el Plan de Recuperación del Júcar, en cuyo debate sobre los caudales ecológicos se han producido, de manera transparente y abierta para todos los interesados, importantes cambios.
10. Otro aspecto que restaría importancia a la participación es el hecho de que a pesar de los **retrasos acumulados** en la tramitación de las fases iniciales de la planificación hidrológica y la existencia de 'cuellos de botella', en particular vinculados con la participación, el MARM no está planteando retrasar las etapas finales del proceso planificador de las demarcaciones intercomunitarias para dar mayores posibilidades de trabajo y éxito a la participación. Aquellas demarcaciones intracomunitarias cuya tramitación va acorde con la DMA (Baleares, Cuencas Internas de Cataluña), no se enfrentan a este problema. Hay que considerarlo más preocupante aún en el caso de aquellas otras demarcaciones aún más retrasadas, como por ejemplo las cuencas internas andaluzas.
11. En el plano positivo, y dentro del apartado de 'expectativas', hay que destacar que, cada vez con mayor fuerza, la participación de todos los interesados ha abarcado a los diferentes **niveles escalonados en la toma de decisión**: legislación – estrategias – planificación – selección de alternativas – redacción y ejecución de proyectos – seguimiento; si bien posiblemente el nivel de 'selección de alternativas' sigue siendo el que mayor opacidad conserva.
12. A pesar del mayor ofrecimiento de vías de participación, no siempre esta concluye en una **adaptación del resultado** del proceso que satisfaga a todos los interesados o se pueda justificar con criterios económicos, sociales y ambientales transparentes. Así, por ejemplo, los 'Informes de Viabilidad' del MARM para obras hidráulicas siguen conteniendo información incompleta y sesgada. En particular cuando se trata de proyectos de obras en espacios social o ambientalmente sensibles, esta falta de compromiso puede dar al traste con la necesaria confianza

---

1 CE (Comunidades Europeas) (2003) Public Participation in relation to the Water Framework Directive (Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive [2000/60/EC] Guidance Document n.o 8). Luxemburg: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

2 Véase las demandas en: Barrenechea, P; Morales, M. y Carbonell, X. (2007) Percepciones y opiniones de 40 de los principales agentes de la sociedad civil sobre la implementación de la Directiva marco del agua y el proceso de participación en la Demarcación del Ebro. Zaragoza: Confederación Hidrográfica del Ebro – Ministerio de Medio Ambiente.

para mantener un proceso participativo centrado en objetivos a medio y largo plazo, como es la DMA.

13. Existen algunas **iniciativas** que han intentado superar esta lejanía para la posibilidad de participar activamente en la planificación a medio-largo plazo, ofreciendo oportunidades participativas en la gestión actual. Entre ellos, cabe citar los siguientes ejemplos: El ‘Consejo Asesor de Medio Ambiente de la Presidencia de la CH Guadalquivir’, que incluye a aquellas organizaciones sociales del Guadalquivir no representadas en los órganos de decisión (ecologistas, consumidores, asociaciones agrarias, expertos). Está funcionando con éxito como un órgano de información y relaciones institucionales, pero sin poder considerarse como un elemento funcional de la ‘participación activa’, debido al escaso margen de maniobra al celebrarse las reuniones escasos días o incluso sólo horas antes de la toma de decisión.
14. En cuanto a las **herramientas participativas** que se están utilizando, su selección resulta pobre, y no estimula o prioriza la participación activa. La mayor parte de los procesos participativos de la DMA se fundamenta por un lado en material institucional informativo (webs, folletos) y por otro lado en la celebración de talleres o reuniones con un escaso margen de adaptación a las expectativas de los participantes (Tajo, Guadalquivir, etc.)<sup>3</sup>. Sólo en algunas demarcaciones (Ebro, Júcar, etc.) se buscan activamente fórmulas para la **capacitación de los interesados** (subvenciones, estudios de formación de opinión sobre temas importantes, etc.), y el **fomento de consensos y de las capacidades de negociación** (definición de una ‘imagen objetivo’ común a largo plazo, análisis de las diferentes opciones para alcanzar las metas, elaboración de propuestas basadas en los análisis D-P-S-I-R<sup>4</sup>, etc.).
15. Por otro lado, la mayoría de las **declaraciones de la clase política española** sobre la gestión de agua se refiere a medidas inmediatas (ej. restricciones por sequía, inauguración de obras, explotación del trasvase Tajo-Segura, accidentes contaminantes), infraestructuras hidráulicas (trasvase vs. Desalinizadora, ‘*Agua para siempre*’) o al debate competencial sobre la administración del agua (ej. transferencia de competencias o encomiendas de gestión a las CCAA). En mucho menor grado, aparecen los contenidos ambientales del plan hidrológico 2009-2015 (ej. priorización entre los usos del agua, recuperación de costes, caudales ecológicos o restauración de ríos) y cambios ‘visionarios’ a largo plazo (2027).
16. Estas declaraciones se reflejan diariamente en los medios de comunicación y producen una priorización de la percepción y selección de ‘temas importantes’<sup>5</sup>. Entre ellos, destaca sobremanera la del **conflicto continuo y permanente** (entre regiones, usuarios y ecologistas, partidos políticos, etc.), y en consecuencia sugieren la imposibilidad de encontrarse soluciones consensuadas. Tampoco favorecen a la implicación de los diferentes actores en largos procesos (de planificación o participación), porque éstos procesos les consumen muchos recursos y a cambio conllevan poca atención mediática, y si la hay, está asociada a factores negativos.
17. Hay, por tanto, una considerable ausencia de declaraciones de los responsables políticos sobre la ‘**imagen objetivo**’ que pretender impregnar a los ríos (y demás ecosistemas acuáticos) para el año 2027. Esto, junto a la inexistencia de una ‘hoja

---

3 Véase también las críticas realizadas al exceso de convocatorias a talleres y la imposibilidad de asistencia, sobre todo, cuando la ausencia de una ‘hoja de ruta’ impide al interesado priorizar las reuniones y decidir así a cuales asiste y a cuales no. En Barrenechea, P; Morales, M. y Carbonell, X. (2007).

4 Herramienta de evaluación ambiental basado en una cadena causal: “Driving Forces-Pressures-State-Impacts-Responses”.

5 Concientemente, se usa en este texto la terminología que también aplica la Directiva Marco del Agua al ‘Esquema de Temas Importantes’.

de ruta' consensuada del proceso participativo y el aborto de diferentes iniciativas político-participativas (como, por ejemplo, la reforma de la Ley de Aguas, la falta de adaptación legal a la DMA, el cerrojo al debate sobre las tarifas del agua en el regadío, etc.) asignan a muchos procesos actuales una **imagen errática** que difícilmente conducirá de manera transparente hacia los objetivos de la DMA.

18. Desde hace algunos años, **algunas CCAA han iniciado una política propia sobre el agua** a pesar de la ausencia de competencias específicas. En algún caso, esta política autonómica ha creado sus procesos participativos propios (por ejemplo: Foro de Málaga, Consejo Asesor del Agua de Castilla-La Mancha, Oficina de Participación Hidrológica de Cantabria, Foro del Agua de la cuenca del Bidasoa (Navarra), etc.), aparentemente prioritarios, que con mayor y menor éxito están influyendo en la definición en unas estrategias pre-competenciales. Si bien, en principio la iniciativa política es muy loable, hay que asegurarse que, una vez asumidas las competencias correspondientes, los procesos participativos previos continúan con éxito, se enmarcan en el contexto de la DMA y que no sólo hayan servido para influir en el **conflicto competencial** entre el Gobierno de España vs. CCAA.
19. En cuanto a los **presupuestos destinados a los procesos participativos** en la gestión del agua, abarcan aproximadamente 5-6 millones de Euro en el año 2008, con una distribución muy desigual por demarcaciones y conceptos. En casi la totalidad de las demarcaciones, se ha producido un incremento muy significativo de este presupuesto en el último lustro, en particular fomentando debates entre los diferentes interesados sobre temas concretos y pendientes de una solución. También cabe destacar positivamente a los presupuestos para participación que la CH Ebro ha dedicado a la capacitación de los interesados, exigiéndoles como contrapartida informes y un posicionamiento sobre algunos de los temas más importantes de la cuenca.
20. Aún así, se trata de un presupuesto **modesto**, sobre todo si se considera la enorme cantidad de conflictos sociales e interterritoriales asociados a la gestión del agua. E igualmente, si se relacionan los costes económicos de los proyectos con aquellos de los procesos de resolución de conflictos que se han llevado a cabo.
21. Tampoco, no se han llevado a caso experiencias de **presupuestos participativos**. La participación sólo tiene efectos directos tangibles sobre una parte pequeña – si bien, cada año mayor – de los presupuestos que gestionan las diferentes administraciones del agua. Sigue siendo muy preocupante que una buena parte de los presupuestos del agua se asigna por la vía de herramientas de emergencia o urgencia (RD Sequía, actuaciones de emergencia tras inundaciones), prácticamente siempre a soluciones estructurales y sin participación pública en su diseño.

**Delia Álvarez**

**Departamento de Medio Ambiente UGT-PV**

---

## **12. Participación ¿pagada?: escalas, intereses, relevancia y fortalecimiento de los actores.**

Cuando hablamos de participación pagada lo hacemos en base a garantizar la igualdad de oportunidades de los agentes implicados. Esta es una premisa básica a la hora de conseguir su adecuada capacitación, de forma que la participación resulte eficaz y satisfactoria y no acabe por convertirse en un proceso frustrante para muchas de las partes interesadas.

Según el Documento guía nº 8 de la estrategia común de la implantación de la DMA titulado "Participación ciudadana en relación con la DMA", la capacidad para tomar parte en el proceso podría depender de los recursos y la disponibilidad de personal titulado y con experiencia por parte de las organizaciones. Como ejemplo pone el caso de las ONGs, que suelen tener problemas al financiar sus programas de trabajo a este respecto y, en especial a escala local, en la que a menudo están compuestos sólo por voluntarios.

Le corresponde a la administración competente determinar cómo puede su propio enfoque organizativo de la participación ayudar a los agentes implicados a superar algunos de estos problemas. En la Guía mencionada se propone que en algunos casos puede ser apropiado que las autoridades proporcionen apoyo de secretaría a las redes de agentes para poner la información a su disposición, así como ofrecer actividades de formación sobre determinados aspectos de la Directiva. Ésta es una opción básica que se debería implementar al inicio de todo proceso de participación, pero la cuestión de los recursos debería ir más allá.

Como ejemplo práctico, en el Borrador de Bases organizativas y de funcionamiento de la Mesa de Participación de la Demarcación Hidrográfica del Júcar se establece que:

## 2.2. Recursos materiales y humanos

1. El Organismo de cuenca, como principal agente promotor e impulsor del proceso de participación, facilitará en la medida de sus posibilidades a la Mesa de Participación aquellos recursos materiales y humanos que sean considerados necesarios para el cumplimiento de sus objetivos y el correcto desarrollo de sus funciones.

2. La propia Mesa de Participación será la encargada de consensuar en qué términos y sobre qué tipo de contenidos resultará acotada la disponibilidad de estos recursos.

Hasta la fecha los miembros integrantes de esta Mesa de Participación no han conseguido llegar a un consenso sobre qué recursos son necesarios ni en cómo llevar a cabo la distribución o ejecución de estos recursos. Esta situación es fruto de la disparidad de intereses que mueven a cada uno de los representantes de la Mesa, con lo que es utópico esperar alguna solución de este tipo de propuestas.

Habría que empezar teniendo en cuenta las cuestiones de escala. Cuando se plantea la implantación de la DMA desde el propio Ministerio, cuando se comienza a coordinar los procesos de participación pública que tenían que poner en marcha las distintas Demarcaciones Hidrográficas, habría sido el momento oportuno para destinar una partida presupuestaria importante para financiar la participación de los agentes interesados representativos a escala estatal: ONGs, organizaciones agrarias, organizaciones sindicales y empresariales, etc. Serían éstas posteriormente las que tendrían la responsabilidad de administrar estos recursos en función de sus necesidades para que llegaran a sus entidades a escala local.

Respecto a los agentes implicados de ámbito exclusivamente local la estrategia sería distinta, pero no por ello más complicada. Lo importante a esta escala es acercar lo máximo posible el proceso de participación al terreno para optimizar los recursos disponibles.

Como conclusión, este aspecto de la financiación de la participación es fundamental a la hora de conseguir el fortalecimiento de las partes que se van a involucrar en el proceso, permitiendo mejorar su capacitación, aumentar su confianza y afianzar su compromiso de trabajo. Es muy importante evitar en todo momento que los agentes interesados se vean desbordados por el proceso y esto les lleve a abandonar, con el consiguiente empobrecimiento de los resultados que se van a conseguir.

#### **4. La asimetría como motivo de la participación**

Roser Maneja y Martí Boada

Observatori de la Tordera  
Instituto de Ciencia y Tecnología Ambientales (ICTA)  
Universidad Autónoma de Barcelona

El reconocimiento de la existencia de un cambio ambiental a nivel global y la creciente demanda social en la búsqueda de soluciones a los problemas ambientales actuales han dado lugar al surgimiento de nuevas propuestas epistemológicas y metodológicas desde la ciencia que incorporan nuevos elementos en sus planteamientos.

En primer lugar, existe un cierto consenso en considerar que la **separación tradicional entre naturaleza y cultura** tiende a fomentar esquemas de análisis del cambio global que no resultan muy útiles para abordar la complejidad de los problemas ambientales actuales. Por este motivo, se apuesta por la integración de las ciencias de la naturaleza con las ciencias sociales y humanas, rompiendo así con la tradición histórica de considerar a las ciencias experimentales como el único modelo válido de conocimiento (Boada y Maneja, 2005) que con el paso del tiempo ha resultado ser incapaz de abarcar la complejidad del fenómeno del cambio global.

En segundo lugar, la necesidad de afrontar y revertir la parcelación del conocimiento genera un conjunto de propuestas epistemológicas y metodológicas que se concretan en la aparición de las **disciplinas híbridas**. Los nuevos enfoques híbridos representan una alternativa a las aproximaciones compartimentadas de la realidad ambiental y deberían constituir la base para una nueva ciencia, más apta para hacer frente a la creciente complejidad del fenómeno del cambio global.

Por último, es precisamente en el campo de la investigación acerca del cambio global donde se ha comprobado que la estructura tradicional de la ciencia y de la política resultan insuficientes para la **integración de diferentes formas de conocimiento** debido a su incapacidad de integrar los conocimientos locales (historias orales, informes de periodismo local, creencias o valores populares, entre muchos otros). Por este motivo se hace cada vez más necesario encontrar nuevas fórmulas para incorporar este tipo de conocimientos, excluidos históricamente del discurso científico por ser considerados como atrasados, arcaicos, primitivos o inútiles, para mejorar la comprensión de las diferentes dimensiones de los problemas y plantear líneas más coherentes de acción.

S. Funtowicz y J. Ravetz (2000) postulan la denominada *ciencia post-normal*. Esta nueva forma de entender la ciencia constituye una estrategia alternativa a la forma convencional de toma de decisiones políticas que afectan a un gran público y necesitan de una respuesta urgente. Este tipo de decisiones se caracterizan por el hecho de poseer un elevado grado de incertidumbre e ignorancia acerca del sistema y del problema que en numerosas ocasiones se pone de manifiesto por el desacuerdo en los métodos utilizados y los resultados obtenidos por diferentes expertos científicos (Strand 2002).

Una de las principales aportaciones de la ciencia post-normal manifiesta que todos aquellos actores afectados por una determinada decisión política tienen el derecho a

participar en los criterios de diseño de la misma, en la calidad informativa y en la calidad metodológica.

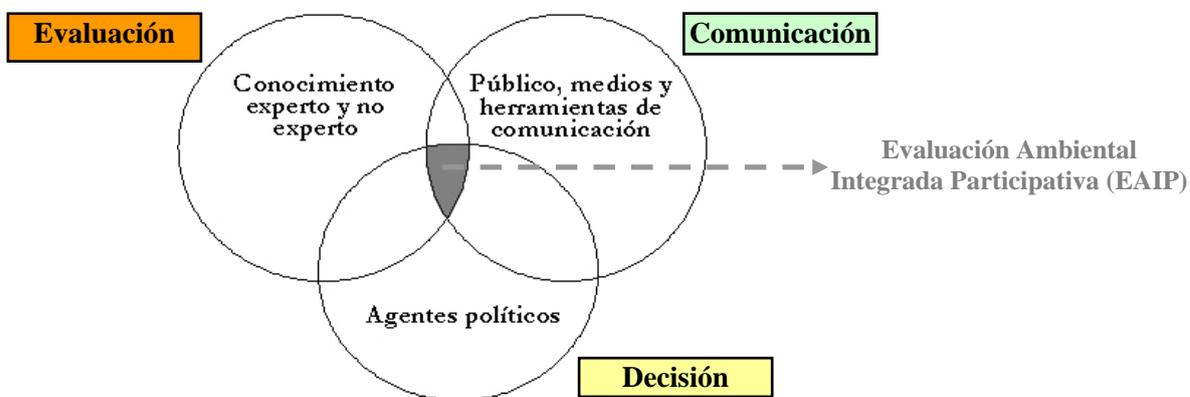
De acuerdo con los postulados de la ciencia post-normal, se pretende incorporar nuevos actores sociales (colectivo infantil y colectivo adolescente) en el proceso de toma de decisiones cuando ésta se refiere a una cuestión que les afecta de forma directa.

Un segundo enfoque que contempla la integración de distintas formas de conocimiento y que defiende la ruptura clásica entre el binomio natura-cultura es a la *Evaluación Integrada* (EI).

Esta herramienta intenta generar un nuevo tipo de conocimiento mediante la integración de diferentes dominios del mismo (“expertos” y “no expertos”, locales y universales, pre-modernos y modernos, sociales y naturales) y apuesta por la participación de los ciudadanos en los procesos de evaluación, decisión y comunicación de problemáticas complejas como las que hacen referencia al medio ambiente y a la sostenibilidad. Esta nueva corriente se conoce como *Evaluación Ambiental Integrada Participativa* (EAIP). La EAIP no solamente hace referencia a las problemáticas ambientales a nivel local sino también a nivel global, de acuerdo con la premisa mundial de pensar globalmente y actuar localmente.

El objetivo último de la EAIP consiste en influir en las decisiones políticas a través de un proceso lo más racional, estructurado y representativo posible (y situado) en la zona de intersección entre la evaluación experta, la comunicación social y la acción política (Figura 5).

**Figura 1. Metodología de integración de las tres esferas de evaluación, decisión y comunicación.**



Fuente: Elaboración propia a partir de Tàbara (2005).

Frente a la situación de crisis ambiental a nivel planetario, la **educación ambiental** (EA en adelante) se presenta como una herramienta capaz de influir en el desarrollo de nuevos enfoques y propuestas, dado que el éxito o fracaso de los mismos radica en la capacidad de detectar los conflictos.

## **1. Educación ambiental, elemento de cambio social**

La Primera Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente de las Naciones Unidas (Estocolmo, 1972) significó el punto de partida conceptual de la educación y de la comunicación ambiental a nivel internacional. Sin embargo, desde entonces la dispersión conceptual ha sido una constante, lo que se traduce en una marcada ausencia de consenso semántico. Para hacer frente a esta creciente variedad semántica, conocida como *babelismo conceptual* (Boada 1997), Capra (1997) propone poner en práctica un proceso de ecoalfabetización.

La **educación** se entiende como aquel proceso sistemático enfocado a la formación de la personalidad que conlleva un cambio de conducta en el ser humano, forma cualidades propias de la persona (principios éticos y morales, valores y rasgos de carácter) y crea un modo de pensar, puntos de vista, conciencia y conducta con la realidad (González Gaudiano 1993 *in* Pujadas 1998).

La educación se considera como un espacio de recuperación y aprendizaje de significados, cuyo conocimiento es fundamental en la determinación de la posibilidad de educar (González Gaudiano 1993).

En los procesos educativos se pueden distinguir tres ámbitos de acción:

1. Educación ambiental formal es aquella que se desarrolla en el ámbito escolar y académico. El objetivo principal de este tipo de educación corresponde al fomento del aprendizaje de diversas áreas del conocimiento a partir de la utilización de materiales didácticos y pedagógicos adaptados para cada nivel educativo.

2. Educación ambiental no formal se entiende como *la transmisión de conocimientos, aptitudes y valores ambientales fuera del sistema educativo institucional, que conlleve la adopción de actitudes positivas hacia el medio natural y social, que se traduzcan en acciones de cuidado y respeto por la diversidad biológica y cultural y que fomenten la solidaridad intra e intergeneracional. Se reconoce que la educación ambiental no es neutra, sino que es ideológica, ya que está basada en valores para la transformación social* (Declaración de la Tierra de los Pueblos. Foro Río 92 *in* Castro y Balzaretto, 2000). Es la educación que se lleva a cabo fuera de los contenidos curriculares mediante actividades organizadas y sistemáticas enfocadas a resolver necesidades específicas de aprendizaje y dirigidas a grupos o subgrupos de población particular.

3. Educación ambiental informal está constituida por acciones dirigidas a formar, informar y reflexionar sobre las cuestiones ambientales a través de los medios de comunicación como las publicaciones, la radio, la televisión o el cine (González 1995 *in* Castillo 1999) o de la convivencia diaria dentro del grupo al que se pertenece.

### **1.1 El concepto de educación ambiental**

Se constata que en el campo de la educación existe una tradición de conjugar educación y medio ambiente (o educación y naturaleza) como fundamento de la pedagogía (Colom 1993). Esta tradición de considerar como elementos indisolubles la naturaleza con la educación se remonta en el siglo XVIII cuando no solamente se apostaba a favor de una "educación ambiental" sino también a favor de una educación desarrollada en contacto con la naturaleza.

Esta corriente permaneció durante el siglo XX acentuando el símil, dentro del contexto escolar, con las realidades ambientales para difuminar los límites entre escuela y realidad (Colom 1993). Según Colom (op. cit.), la educación ambiental supone una

nueva codificación de estas relaciones ya tradicionales entre educación y ambiente. En definitiva, supone una nueva filosofía global de la educación.

Existe una amplia bibliografía referente al concepto de educación ambiental así como un amplio número de definiciones. En el documento resultante de la *Conferencia Intergubernamental sobre Educación Ambiental* organizada conjuntamente por la UNESCO<sup>6</sup> y el PNUMA<sup>7</sup>, celebrada en la ciudad de Tbilisi (Georgia) en octubre de 1977, se define el contenido de la EA y se establecen las políticas y estrategias recomendadas a escala internacional.

En resumen, la EA se puede definir como un modelo de educación dirigida a todos los niveles de la sociedad, desde los más jóvenes a los mayores. Las principales características de la EA se recogen a continuación.

### Principales características de la EA

Características	Descripción
Interdisciplinariedad	La EA se fundamenta de múltiples materias.
Encadenamiento de causas y efectos	Los problemas ambientales no son independientes ni aislados. En este punto, la EA desarrolla un papel destacado en la denuncia y demostración de la cadena de causas y efectos que conllevan y conducen a situaciones de degradación del medio.
Sentido global	La EA debe concienciar a la población de las problemáticas ambientales globales, tomando el contexto local para ejercitar la toma de decisiones, para implicar la acción y como medio experimental de programas y curriculares.
Internacionalismo	La EA debe proporcionar las herramientas básicas para modificar actitudes y transmitir valores ambientalmente correctos.
Planteamiento de una nueva ética	La EA debe proporcionar una nueva ética basada en una nueva relación, más reverente, entre los humanos y la naturaleza.
Acción	La EA debe promover nuevas acciones que incluyan un cambio de actitudes (ética y moral), nuevos comportamientos, nuevas alternativas y nuevos proyectos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Colom y Sureda (1989)

6 UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

7 PNUMA: Programa de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente.

Según Colom y Sureda (1989), las tres funciones principales de la EA son:

1. tener una filosofía propia: favorecer a la naturaleza
2. poseer un programa axiológico: inculcar una nueva ética
3. marcar un objetivo propio: cambiar las actitudes y ejercitar la toma de decisiones.

### **1.2 Investigación en educación ambiental**

La investigación socioambiental y la educación ambiental juegan papeles fundamentales en la búsqueda de soluciones para afrontar la denominada crisis ambiental. De acuerdo con Castillo (2002), una de las funciones principales de la EA es la de facilitar la utilización de la información socioambiental en la resolución de problemas, además de establecer la vinculación entre la ciencia y otros actores sociales involucrados en la gestión de ecosistemas, sus recursos y los servicios que proveen.

En este nuevo contexto en donde se cuestiona a la ciencia como única fuente válida de conocimiento para hacer frente a la globalizada crisis ambiental, el papel de la EA debe consistir en generar conocimientos, clarificar conceptos, reconocer habilidades, fortalecer valores y promover actitudes de respeto hacia el entorno con el objetivo de promover una acción participativa y lograr el bien común colectivo (Barraza 1999b).

En este sentido, desde el grupo de trabajo de *L'Observatori de la Tordera*, se promueve el desarrollo de investigaciones capaces de analizar los problemas desde una perspectiva integral, incluyendo la interacción de los sistemas sociales con los naturales e involucrando a un amplio espectro de actores en los procesos de la toma de decisiones. De este modo, la EA debe funcionar como un detector inicial de problemas y convertirse en una herramienta para actuar como sistema de vínculo, facilitando la gestión del conocimiento, la integración de un sistema de perspectivas en los problemas ambientales y promocionar enfoques a través de la implicación de múltiples actores en los procesos de resolución de problemas ambientales (Castillo 1999).

### **1.3 Educación y participación**

Una adecuada gestión de los recursos se debe traducir en un proceso social que prime el intercambio continuo de información con la finalidad de obtener alternativas sostenibles de aprovechamiento, conservación y restauración de ecosistemas (Castillo 2001). Las autoridades gubernamentales y los científicos deben considerar la participación social como un elemento fundamental que permita y fortalezca procesos de conservación ambiental y la gestión sustentable de los ecosistemas.

La EA es un campo interdisciplinario que tiene la voluntad de desarrollar prácticas de escucha y de aprendizaje cotidianos para el entendimiento de las percepciones de los sectores sociales involucrados. La EA puede constituir una actividad mediadora para la construcción de sociedades más sostenibles, ya que entre sus principales funciones se encuentra la de actuar como enlace entre sectores sociales; la de ser agente promotor de diálogos; y la de identificadora de coincidencias entre los involucrados por medio de las cuales se puedan construir acuerdos (Castillo 2001). Mediante este acercamiento de distintas visiones e intereses se pretenden establecer puentes que faciliten la construcción colectiva de alternativas de acción.

## 2. El proyecto de *L'Observatori de la Tordera*

*L'Observatori de la Tordera*<sup>8</sup> es un proyecto que se inicia en el año 1996 impulsado por la Agencia Catalana del Agua (ACA), el ayuntamiento de Sant Celoni y el Instituto de Ciencia y Tecnología Ambientales de la Universidad Autónoma de Barcelona (ICTA-UAB) con el objetivo de definir indicadores del estado de los ecosistemas fluviales de la cuenca del río Tordera, noreste de Cataluña, y realizar su seguimiento a largo plazo.

En este mismo año 1996, se iniciaron los trabajos de seguimiento en tres líneas biológicas (macroinvertebrados, avifauna y vegetación) y actualmente se han consolidado más de una decena de líneas biológicas, hidrológicas y sociales.

Los principales objetivos del proyecto son:

1. Definir un amplio programa de monitoreo a largo plazo de la calidad del medio fluvial a partir de parámetros biológicos, hidrológicos y sociales.
2. Realizar seguimientos específicos de la biodiversidad en espacios de interés.
3. Desarrollar un sistema de almacenaje de datos que permita el análisis y la conexión con otras bases de datos.
4. Evaluar las medidas de gestión y asesorar proyectos que afecten al espacio fluvial.
5. Colaborar con la implementación de la Directiva Marco del Agua.
6. Desarrollar un programa de educación y comunicación ambiental que traduzca los resultados del proyecto, fomente procesos de participación a nivel local y procesos de aprendizaje social.

La cuenca del río Tordera, con una superficie de 864 km<sup>2</sup>, se caracteriza globalmente por una gran diversidad de paisajes, con un predominio generalizado de cubiertas forestales, una de las más densas del país (Boada, 2008). Presenta un mosaico de comunidades vegetales, de corología boreoalpina, eurosiberiana y mediterránea que le confiere una biodiversidad considerable. El curso principal del río, de una longitud de 61 km, transcurre en su tramo alto entre dos espacios naturales protegidos, uno de ellos, el Montseny, catalogado como Reserva de la Biosfera, y una población dispersa en pequeños núcleos. En su tramo medio transcurre por un corredor de infraestructuras el cual concentra una importante industria química y farmacéutica. En su último tramo, el río atraviesa zonas agrícolas y zonas dedicadas al turismo intensivo. La diversidad de presiones e impactos generan importantes conflictos socioecológicos en la gestión de los recursos hídricos.

Desde el año 2004, *L'Observatori de la Tordera* creó su propia línea de educación y comunicación ambiental bajo el nombre de PROECA (Programa de Educación y Comunicación Ambiental) con la finalidad de hacer trascender y difundir los resultados obtenidos en todos los ámbitos sociales.

Asimismo, el PROECA pretende promover procesos de aprendizaje social a partir de las experiencias y de los conocimientos de los agentes de la cuenca y, en particular, de los resultados obtenidos de forma continua en diferentes ámbitos sociales:

- **A nivel ciudadano:** pretende dar a conocer los valores del patrimonio natural y su estado de conservación, además de las prácticas de gestión y usos histórico sociales del agua.
- **A nivel científico:** pretende intercambiar y difundir la metodología utilizada en el análisis de indicadores como en el de los datos, con la finalidad de establecer un modelo de monitoreo de indicadores socioecológicos exportable a otras cuencas mediterráneas.
- **A nivel gubernamental:** pretende adaptar la información obtenida para potenciar su utilidad en la planificación y la gestión territorial, promoviendo los valores y las visiones de la gestión integrada y sostenible de los recursos hídricos en la toma de decisiones.

De este modo se promueve un proceso contextualizado ambiental e institucionalmente, que permite aprender a gestionar nuevos contenidos y nuevos límites de participación en el ámbito de la planificación hídrica (Cazorla, 2008).

### **3. Modelo de Observatorio de indicadores socioecológicos de una cuenca hidrográfica mediterránea.**

A partir de la propia experiencia de *L'Observatori de la Tordera* se ha desarrollado un modelo de observatorio de indicadores socioecológicos el cual puede ser aplicado y extrapolable en una cuenca hidrográfica de carácter mediterráneo. Como se puede observar en el esquema, el observatorio está formado por tres líneas estratégicas principales, las cuales se presentan de forma interrelacionada:

#### **1. Investigación interdisciplinaria sobre las manifestaciones de cambio global**

Con el objetivo de conocer el estado y la evolución de los ecosistemas fluviales a largo plazo y los impactos de las actividades humanas sobre los mismos, el presente modelo propone el estudio de diferentes líneas de investigación, hasta un total de once, con metodologías de análisis y seguimiento. Los resultados de esta investigación aportan un conjunto de indicadores de calidad que, mediante un sistema integrado de seguimiento del estado socioecológico, permite disponer de valoraciones estrictas acerca de las tendencias y las manifestaciones del denominado cambio global (Urgell y Miralles, 2008).

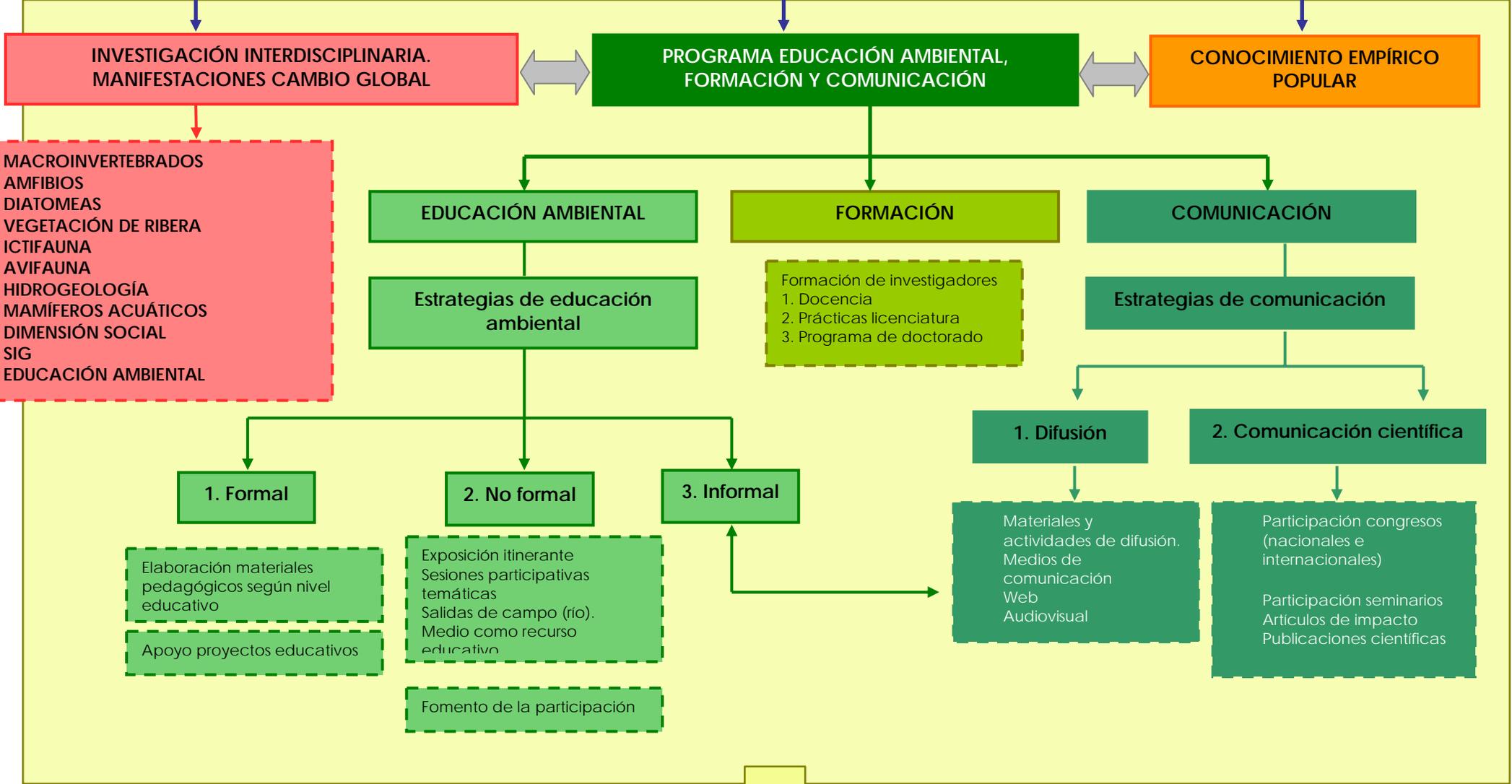
#### **2. Conocimiento empírico popular**

Una de las consecuencias más relevantes de la denominada crisis ambiental corresponde al impacto cultural que ésta ha generado, entendido como la pérdida acelerada de la memoria tradicional, es decir, de los saberes tradicionales acumulados durante al menos 10.000 años como resultado de la interacción entre la sociedad humana y la naturaleza. El saber local hace referencia a *toda una gama de conocimientos de carácter empírico transmitidos oralmente que son propios de las formas no-industriales de apropiación de la naturaleza* (Toledo 2004).

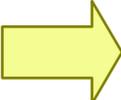
Este modelo equipara el conocimiento científico con el empírico popular con la voluntad de revalorar los saberes pre-modernos de los agentes del territorio (agricultores, pastores, pescadores, ganaderos, cazadores, recolectores), aunque no

de forma nostálgica al evocar tiempos pasados mejores, sino como sistemas cognitivos vigentes y adaptables a las actuales condiciones de cambio.

OBSERATORIO DE INDICADORES SOCIOECOLÓGICOS DE UNA CUENCA  
HIDROGRÁFICA MEDITERRÁNEA



RETORNO PARA EL COMPROMISO CRÍTICO



SOSTENIBILIDAD DE LA CUENCA

### 3. Educación ambiental, formación y comunicación

Como se puede observar en el esquema, el programa de educación ambiental, formación y comunicación ocupa un lugar relevante dentro del modelo. Es importante tener en cuenta que este programa se alimenta, por un lado, de la investigación interdisciplinaria que estudia las manifestaciones de cambio global a partir del análisis de diferentes líneas de investigación y, del otro, se complementa con las aportaciones del conocimiento empírico popular o tradicional aportado por la gente del territorio.

La estructura de este programa se divide en tres grandes bloques. El primero hace referencia a la educación ambiental, el segundo a la formación y, por último, el bloque relativo a la comunicación.

**3.1 Educación ambiental.** Las estrategias de educación ambiental desarrolladas se estructuran en función del ámbito de acción:

Educación Formal: comprende un conjunto de actividades educativas, básicamente dirigidas a un público escolar, relacionadas con el programa académico. Una de las principales líneas de actuación en educación formal, corresponde a la del diseño de materiales pedagógicos adaptados a los diferentes niveles educativos, desde educación inicial hasta bachillerato pasando por educación primaria y secundaria. También forma parte de la educación formal el apoyo y asesoramiento que puede ofrecer el observatorio en relación a la realización de diferentes proyectos diseñados desde el centro educativo (créditos de síntesis de secundaria o proyectos de investigación de bachillerato).

Como ejemplo, desde el proyecto de *L'Observatori de la Tordera* y mediante su programa *OBSERVA!* se pretende aproximar el estudio de los entornos fluviales al ámbito escolar utilizando la exposición itinerante "Tornem a la Tordera" como recurso educativo. Además, se han desarrollado un conjunto de actividades destinadas a los alumnos de las escuelas de los municipios de la cuenca adaptadas según el nivel educativo. La actividad consta básicamente de una visita guiada a la exposición de una duración aproximada de 40 minutos acompañada de un cuaderno de actividades que complementa los contenidos de la exposición el cual contiene una serie de propuestas didácticas para trabajar en el aula antes y después de la visita. Además de la exposición, el programa consta de otras actividades como las salidas guiadas al río mediante las cuales se pretende dar a conocer el patrimonio socioecológico asociado al tramo de río más próximo al centro educativo. Esta línea de educación ambiental en el ámbito formal se complementa con la elaboración de materiales educativos adaptados al nivel educativo de cada una de las líneas de investigación del proyecto.

Educación no formal: dentro de la educación no formal se incluyen aquellas acciones y actividades educativas que se realizan fuera del aula y que están dirigidas a un público amplio y diverso. La variedad y tipologías de actividades que se pueden realizar es cada vez más diversa pero el objetivo común perseguido es el de dar a conocer a la ciudadanía el patrimonio socioecológico del ecosistema fluvial. Solamente mediante el conocimiento de los valores naturales y culturales asociados a estos ecosistemas se podrán plantear y fomentar procesos de participación y de toma de decisiones, dado que es necesario el conocimiento de los mismos para poder desarrollar con éxito propuestas de conservación y de gestión. La educación ambiental se ha convertido en una buena herramienta para poner en valor el patrimonio fluvial y hacer que la gente aprenda a quererlo, a respetarlo y a participar de su conservación y gestión.

Para el caso del proyecto de *L'Observatori de la Tordera*, esta estrategia de educación comprende una visita guiada por los paneles divulgativos que integran la exposición itinerante *Tornem a la Tordera*. Mediante esta visita se pretende transmitir un mensaje que se aleja de lo que suele suceder en algunos discursos ambientales, dado que se pone especial énfasis en la relación entre los humanos y la naturaleza que a lo largo de la historia ha ido modelando el paisaje actual de la cuenca hasta transformarse en el paisaje que vemos actualmente.

Una segunda tipología de estrategia de educación ambiental en el ámbito no formal, corresponde a la organización de sesiones participativas temáticas. Esto es, coincidiendo con la instalación de la exposición en alguno de los municipios de la cuenca, se organizan estas sesiones participativas temáticas de carácter divulgativo donde se tratan aspectos relacionados con el estado ambiental de la cuenca y de la gestión de los recursos hídricos. En cada sesión se invitan, como mínimo, a cuatro personas: un representante político de la administración local; un experto local que a través de su conocimiento tradicional muestre el patrimonio social y ambiental del municipio en cuestión en relación con los recursos hídricos así como de las prácticas propias de gestión del agua; el director y un investigador del proyecto, la intervención de los cuales pretende acercar algunos de los resultados obtenidos en la investigación de forma clara, entendedora y sintética. Es importante tener en cuenta que para cada municipio se define una temática específica a tratar, de acuerdo con el contexto ambiental e institucional del mismo, hecho que implica un mayor acercamiento con las problemáticas del municipio relacionadas con el agua y, como consecuencia, puede asegurar una mayor participación.

Por último, des del proyecto se organizan salidas de campo de fin de semana en las cuales se utiliza el medio natural como recurso educativo. Estas salidas por el río, al igual que sucede con las sesiones temáticas participativas, están diseñadas específicamente para cada municipio en cuestión y sumado al hecho que se desarrollan en un espacio abierto y en un contexto agradable potencian el interés, el aprendizaje y la participación de los participantes.

Educación informal: dentro de este ámbito, las estrategias de educación están dirigidas a todos los públicos y se realizan mediante los medios de comunicación. La educación informal está relacionada con las estrategias de difusión que se desarrollan desde la línea de comunicación.

**Formación**: a parte de las actividades descritas, orientadas a un público general, el modelo contempla una línea estratégica orientada a la formación para la investigación aplicada. La implementación de un estrategia de formación dirigida a los futuros profesionales de la investigación, de la conservación y de la gestión de los ecosistemas fluviales es imprescindible para dar continuidad a los estudios realizados y para ampliar la investigación en este campo.

En el caso concreto del proyecto de *L'Observatori de la Tordera*, por una parte se trata de formar futuros profesionales en el ámbito de las ciencias ambientales, concretamente en lo que se refiere a la gestión integrada del entorno fluvial, y de la otra, de promover el intercambio metodológico y el debate entre los profesionales científicos y técnicos relacionados con la gestión del agua para abordar las problemáticas hídricas desde una perspectiva interdisciplinaria.

Además de unos seminarios de carácter puntual, como parte de los programas académicos a nivel de licenciatura y doctorado de Ciencias Ambientales de la UAB,

cada año se imparten unas asignaturas relacionadas con las líneas de trabajo que se desarrollan des del proyecto:

Licenciatura: asignatura de proyectos de Ciencias Ambientales, la cual se imparte el último año de licenciatura y se dedican diversas sesiones a conocer el proyecto así como las metodologías aplicadas.

Prácticas licenciatura: recientemente se han incorporado en este ámbito formativo del proyecto con el objetivo de dar cobertura a la demanda surgida de la asignatura de prácticas profesionales en ciencias ambientales. Los alumnos de último año de licenciatura desarrollan sus prácticas profesionales en el proyecto centrando su colaboración en una de las líneas de investigación del mismo.

Programa de doctorado: dentro de una de las asignaturas del programa de doctorado en Ciencias Ambientales que ofrece el Instituto de Ciencia y Tecnología Ambientales (ICTA) de la Universidad Autónoma de Barcelona, se imparte una clase la cual consta de una parte teórica y otra de prácticas de campo para el conocimiento de las técnicas utilizadas en el estudio y seguimiento de indicadores socioecológicos a nivel de cuenca fluvial.

**3.3 Comunicación científica**: este bloque se presenta como soporte a la tarea de información y educación y como complemento a las actividades presenciales antes descritas a la vez que permite reforzar el impacto social a través de los medios de comunicación.

En relación al planteamiento que se desarrolla des del proyecto de L'Observatori de la Tordera, se estructura la comunicación científica en dos partes:

Difusión: se trata de una herramienta imprescindible para dar a conocer los avances del proyecto así como exponer los resultados de la investigación que se está llevando a cabo a nivel social. Con este objetivo des del proyecto se han desarrollado diferentes materiales de difusión en función del tipo de público a que van dirigidos. Para poner algunos ejemplos, la creación de una página web, la elaboración de material de difusión (trípticos informativos, carteles, flyers y pósters), y la elaboración de un audiovisual que muestra de forma clara y divulgativa el trabajo que desarrolla el equipo de investigadores del proyecto.

La presencia del proyecto en diferentes medios de comunicación (radio, televisión, prensa), de ámbito local y regional, contribuye a potenciar la estrategia de difusión del mismo.

Comunicación científica: se trata de una herramienta imprescindible para dar a conocer los avances del proyecto así como exponer los resultados de la investigación que se está llevando a cabo a nivel científico. Dentro del ámbito de la comunicación científica y mediante la participación del proyecto en congresos y seminarios, nacionales e internacionales, se fomenta la creación de redes de intercambio de información así como la conexión entre diferentes proyectos de investigación. Además la comunicación científica también incluye la publicación de artículos científicos en revistas de impacto y la realización de publicaciones científicas.

#### 4. Bibliografía

- Barraza, L. (1999b). *Educación para el Futuro: un nuevo enfoque de la educación ambiental* en *Especies* p. 34-35.
- Boada, M. (1997). *Darrera l'empremta de Tbilisi en Medi Ambient. Teconologia i Cultura. Alfabetització ambiental: una educació per al nou mil·lenni*. Nº19, p. 21-25. Departamento de Medio Ambiente de la Generalitat de Catalunya.
- Boada, M. y Maneja, R. (Coord.) (2005). *El patrimoni socioambiental del campus de l'Autònoma*. Institut de Ciència i Tecnologia Ambientals (ICTA). Universidad Autónoma de Barcelona. Cerdanyola del Vallès.
- Boada, M. (2008). "Unitats de paisatge diferenciades: els cursos de la Tordera". A: Boada, M., Mayo, S. i Maneja, R. [Cur.]. *Els sistemes socioecològics de la conca de la Tordera*. Barcelona: Institució Catalana d'Història Natural, p. 43-54. ISBN: 978-84-7283-983-0.
- Capra., F. (1997). *Alfabetisme ecològic en Medi Ambient. Teconologia i Cultura. Alfabetització ambiental: una educació per al nou mil·lenni*. Nº19, p. 21-25. Departamento de Medio Ambiente de la Generalitat de Catalunya.
- Castillo, A. (1999). *La educación ambiental y las instituciones de investigación ecológica: hacia una ciencia con responsabilidad social* en *Tópicos de Educación Ambiental* Nº 1, p. 35-46.
- Castillo, A. (2001). *Comunicación para el manejo de ecosistemas* en *Tópicos de Educación Ambiental* Nº3(9), p. 41-54.
- Castillo, A. (2002). *Environmental Education as a facilitator of the use of ecological information: a case study in Mexico* en *Environmental Education Research*. Vol. 8, Nº 4, p. 395-411.
- Castro, E.A. y Balzaretto, K. (2000). *La educación ambiental no formal, posibilidades y alcances* en *Educación* Nº 13. Secretaría de Educación de Jalisco. México.
- Cazorla, X. (2008). "L'Observatori de la Tordera. Perspectiva d'una iniciativa interdisciplinària". A: Boada, M., Mayo, S. i Maneja, R. [Cur.]. *Els sistemes socioecològics de la conca de la Tordera*. Barcelona: Institució Catalana d'Història Natural, p. 189-203.
- Colom, A. (1993). *Situació actual de l'educació ambiental* en *PAPERS Programes Educatius de la Fundació "la Caixa"*, p. 15-27.
- Colom, A. y Sureda J. (1989). *La lectura pedagògica de la Educación Ambiental* p. 67-94 en Sosa, N. (Coord.) (1989). *Educación Ambiental. Sujeto, entorno y sistema*. Amarú Ediciones. Salamanca.
- Funtowicz, S. y Ravetz, J.R. (2000). *La ciencia posnormal. Ciencia con la gente*. Icaria Editorial. Barcelona.
- González Gaudiano, E. (1993). *Elementos estratégicos para el desarrollo de la educación ambiental en México*. Universidad de Guadalajara. México.

- Maneja, R. (2007). *Interpretación de las percepciones socioambientales infantiles y adolescentes. Propuestas de implementación a escala local y regional. La Huacana (Michoacán, México)*. Tesina del programa de doctorado en Ciencias Ambientales. Documento inédito.
- Strand, R. (2002). *The idea of a Post-Normal Science*. Centro para el Estudio de las Ciencias y Humanidades. Universidad de Bergen. Noruega.
- Tàbara, J. D. (2005). *Los paradigmas culturalista, cualitativo y participativo en las nuevas líneas de investigación integrada del medio ambiente y la sostenibilidad*. Instituto de Ciencia y Tecnología Ambiental. Universidad Autónoma de Barcelona. Ponencia presentada en las Jornadas Técnicas sobre Investigación Social y Medio Ambiente. Córdoba, 16 y 17 de marzo 2005.
- Toledo, V. (2004). *La memoria tradicional: la importancia agro-ecológica de los saberes locales* en *L'Ecologiste* N° 14, p.30-34. París.
- Urgell, A. y Miralles, M. (2008). "Metodologia de seguiment de l'estat socioecològic". A: Boada, M., Mayo, S. & Maneja, R. [Cur.]. *Els sistemes socioecològics de la conca de la Tordera*. Barcelona: Institución Catalana de Historia Natural, p. 213-232.

## 21. Los Informes de Viabilidad según la Ley de Aguas

### Manuel Menéndez Prieto. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino

Los informes de viabilidad surgen con la modificación de la Ley de Aguas que realiza la Ley 11/2005 de modificación del Plan Hidrológico Nacional. La ley establece (apdo. 5 del artículo 46) que:

*«Con carácter previo a la declaración del interés general de una obra hidráulica, deberá elaborarse un informe que justifique su viabilidad económica, técnica, social y ambiental, incluyendo un estudio específico sobre la recuperación de los costes. Se elaborará el mismo informe con carácter previo a la ejecución de las obras de interés general previstas en los apartados 1 (Competencia Admon. General del Estado), 2 y 3 (Resto declaradas por Ley o RD). En ambos supuestos, los informes deberán ser revisados cada seis años en el caso de que las obras no se hubieran llevado a cabo. Los informes y sus revisiones periódicas se harán públicos.»*

Los informes de viabilidad se han convertido en un valioso instrumento que contribuye a que las decisiones sobre la realización de actuaciones relacionadas con la gestión del agua se realicen de forma transparente. Los informes son accesibles al público a través de Internet junto a los condicionantes que se han impuesto para su aprobación.

Los informes de viabilidad tienen un carácter estratégico en el sentido de que sirven para asegurar la coherencia de las inversiones que realiza la Dirección General del Agua con los Planes del Departamento. Un hecho importante a destacar es que no sustituyen, sino que son adicionales, a los correspondientes trámites de aprobación técnica o ambiental de una determinada actuación.

Los Informes deben aprobarse antes de la publicación del anuncio de licitación o, en el caso de proyectos licitados en la modalidad de concurso de proyecto y obra, antes de la adjudicación de las obras. No pueden abordarse nuevas fases o tramitaciones del expediente si el Informe de Viabilidad no ha resultado favorable y, siendo favorable, si no se han tenido en cuenta las observaciones formuladas.

Se considera que una actuación no precisa un informe de viabilidad si no es de interés general (p.e. una asistencia técnica), si se refiere a obras adjudicadas e iniciadas antes del 3 de octubre de 2005, si son obras de emergencia o si son actuaciones complementarias para garantizar la seguridad o el correcto funcionamiento de otras ya en servicio.

Los principales contenidos de un informe de viabilidad son:

- Objetivos de la actuación
- Adecuación de los objetivos a la legislación y los planes y programas vigentes
- Descripción de la actuación
- Eficacia de la propuesta técnica para la consecución de los objetivos
- Viabilidad técnica: Idoneidad de la alternativa elegida, seguridad, flexibilidad ante cambios
- Viabilidad ambiental: Tipo e intensidad de la afección y riesgo de impacto crítico
- Análisis financiero y de recuperación de costes

- Análisis socioeconómico

El informe concluye con un pronunciamiento expreso de quién lo realiza (DG Agua, Confederación Hidrográfica o Sociedad Estatal) sobre la viabilidad del proyecto y, en su caso, los condicionantes necesarios para que sea efectiva.

Debe tenerse en cuenta que el informe de viabilidad es el último paso en el proceso de la decisión de llevar a cabo una determinada actuación. Por ello, no se produce su aprobación definitiva si no se han finalizado los trámites habituales de aprobación técnica y evaluación ambiental. Es evidente que, en ese sentido, el Informe de viabilidad no exime al órgano de contratación de realizar cuantos procedimientos y trámites sean legalmente exigibles para la garantía ambiental y aprobación del proyecto, contratación y ejecución de las obras.

El Informe favorable sobre la viabilidad del proyecto no supone prioridad de ejecución o compromiso presupuestario alguno. La ejecución de la obra se supeditará a la programación y presupuestación aprobada para el correspondiente organismo

El concepto de viabilidad que se emplea en los informes es conforme a lo que establece la Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60/CE) en el sentido de que nuevas actuaciones que cambian las características físicas de las masas de agua sólo están justificadas en determinados casos y siempre que se adopten todas las medidas factibles para paliar sus aspectos adversos. Concretamente, la Directiva Marco del agua exige que una nueva actuación esté motivada por

“...interés público superior y/o los beneficios para la salud, la seguridad humana o el desarrollo sostenible sean superiores a los beneficios para el medio ambiente y la sociedad derivados de alcanzar los objetivos de la Directiva y que dichos beneficios no se puedan conseguir por una alternativa ambientalmente mejor, viable técnicamente y con un coste aceptable”.

Como puede verse los requisitos que plantea la Directiva son relativamente ambiguos (alternativa ambientalmente mejor, viabilidad técnica, coste aceptable...) por lo que se hace imprescindible el plantear la interpretación de estos conceptos que ha llevado a la realización de una obra de una manera abierta y transparente, como se hace mediante los informes de viabilidad, de forma que sean validados por la consulta al público.

En la actualidad (verano de 2008) se han tramitado unos 600 informes de los que unos 400 se han aprobado y están disponibles al público en las páginas “web” del Ministerio.

## 23. EL PLAN INTEGRAL DE PROTECCIÓN DEL DELTA DEL EBRO

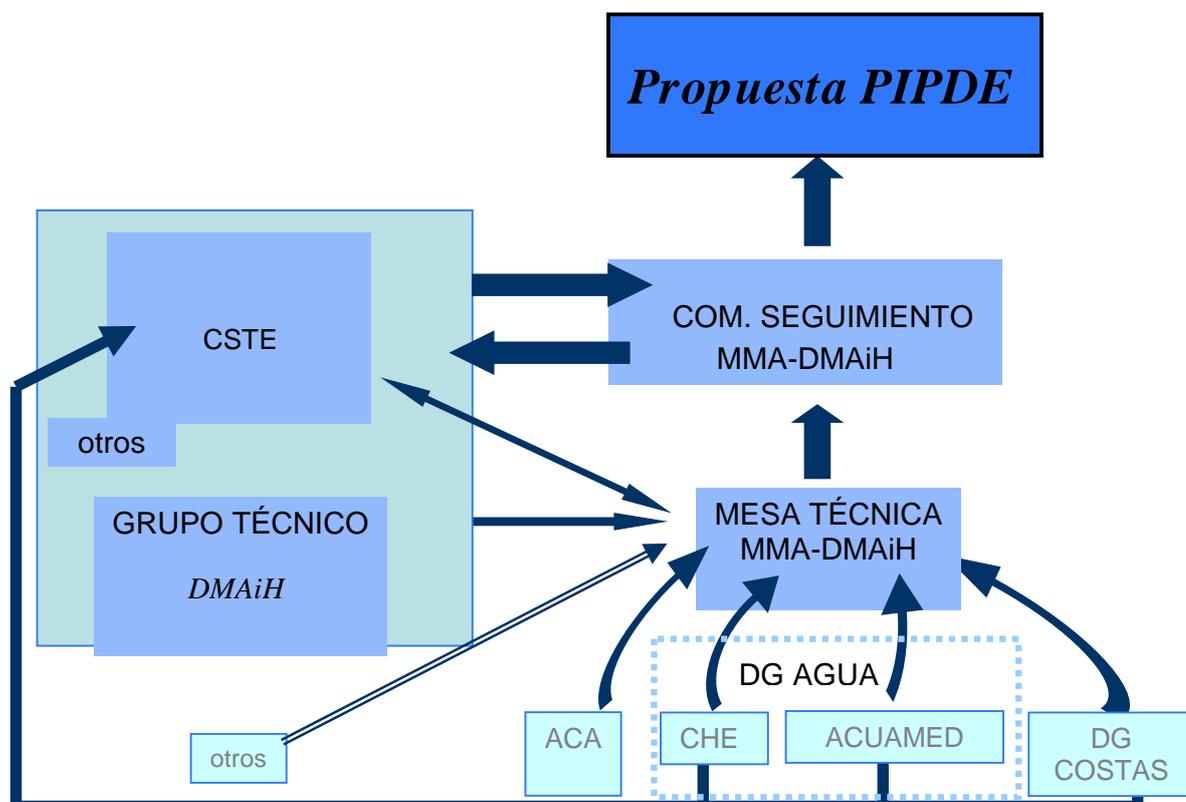
**Manuel Menéndez Prieto. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino**

El Delta del Ebro presenta una riqueza ecológica que ha sido reconocida nacional e internacionalmente. Así, gran parte del Delta es Parque Natural, está declarado como Humedal de Importancia Internacional del Convenio Ramsar y es Zona de Especial Protección para Aves. Pero el Delta está sometido a fuertes presiones como son las urbanísticas, agrícolas, de influencia de las infraestructuras, etc, que están acelerando procesos difíciles de controlar, entre los que se encuentran la regresión litoral, el deterioro de la calidad de sus aguas o la pérdida de su biodiversidad.

El Plan Integral para la Protección del Delta del Ebro (PIPDE) nació con la disposición adicional décima de la ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional (PHN) “con la finalidad de asegurar el mantenimiento de las especiales condiciones ecológicas de Delta del Ebro”. El PIPDE, en aquella ley, se planteaba como una compensación al trasvase previsto en el artículo 13 de la misma. Ese artículo fue derogado por el RDL 2/2004 y, a su vez, la ley del PHN fue modificada por la Ley 11/2005 que en su apartado decimoquinto modificó asimismo la disposición adicional décima. La Ley 11/2005 estableció como contenidos mínimos del Plan:

- a) *Definición del régimen hídrico que permita el desarrollo de las funciones ecológicas del río, del Delta y del ecosistema marino próximo. Asimismo se definirá un caudal adicional que se aportará con la periodicidad y las magnitudes que se establezcan de forma que se asegure la correcta satisfacción de los requerimientos medioambientales de dicho sistema. Los caudales ambientales resultantes se incorporarán al Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro mediante su revisión correspondiente.*
- b) *Definición de las medidas necesarias para evitar la subsidencia y regresión del Delta, como la aportación de sedimentos o la promoción de la vegetación halófila.*
- c) *Mejora de la calidad del agua de manera que sea compatible con la presencia de especies a conservar, que no se genere eutrofia y que no haya concentraciones de fitosanitarios y otros contaminantes en cantidades potencialmente peligrosas para el ser humano, la flora y la fauna de los ecosistemas.*
- d) *Mejora del hábitat físico de los ecosistemas (río, canales, lagunas, bahías) y de sus conexiones.*
- e) *Definición y aplicación de un modelo agronómico sostenible en el marco de la política agraria comunitaria y la cuantificación de los posibles volúmenes de agua a ahorrar en las concesiones de regadío actualmente existentes en el río.*
- f) *La interrelación entre las actividades humanas presentes en el Delta, bahías y el entorno del río (turismo y agricultura) con los flujos de agua y nutrientes necesarios para los ecosistemas naturales.*
- g) *La definición, el método de seguimiento y el control de indicadores medioambientales que deberán considerar, entre otros, los parámetros del estado cuantitativo y cualitativo de: la cuña salina, la subsidencia y la regresión del Delta, la eutrofización de las aguas, los ecosistemas (especies piscícolas, acuicultura, avifauna, flora específica...), las bahías dels Alfacs y del Fangar, y la contaminación del medio.*
- h) *Garantizar la función de corredores biológicos de los márgenes del río en el ámbito del Plan.*
- i) *Restauración ambiental del embalse de Flix.*

Estos contenidos se han traducido en una serie de actuaciones que se han presupuestado, para el periodo 2006-2008, en más de 425 millones de euros. La decisión de qué actuaciones son las más adecuadas, cómo deben realizarse y qué administraciones deben llevarlas a cabo exige un adecuado proceso de participación pública que, en principio, se planteó según el esquema de la siguiente figura.



**Esquema de Participación Pública para la elaboración del PIPDE (MMA: Ministerio de Medio Ambiente; DMAiH: Departamento de Medio Ambiente y Vivienda de la Generalitat de Catalunya; ACA: Agencia Catalana del Agua; CHE: Confederación Hidrográfica del Ebro)**

Para la redacción del PIPDE, la ley 11/2005 previó el que el Ministerio de Medio Ambiente y la Generalitat de Catalunya suscribieran un instrumento de colaboración. Este instrumento se plasmó mediante el Protocolo General de Colaboración para la definición y ejecución del Plan Integral de protección del Delta que se firmó el 19 de Diciembre de 2005.

El propio Protocolo previó la creación de un “Comité de Seguimiento”, integrado por representantes del Ministerio de Medio Ambiente y del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda de la Generalitat de Catalunya que luego se ha transformado en el denominado “Comité del PIPDE” al que se incorporaron el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y los Departamentos de Agricultura, Ganadería y Pesca y de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat de Catalunya. El Comité, a su vez, creó una “Mesa Técnica” que, además de definir técnicamente el Plan, se reúne periódicamente (hasta mediados de 2008 lo ha hecho en trece ocasiones) con el fin de realizar un seguimiento continuo del estado de realización de las actuaciones.

Por otra parte, la Ley 11/2005 estableció que la redacción del PIPDE y la ejecución y coordinación de sus actuaciones...”se realizará con la consulta y participación de los representantes de los entes locales de la zona del Delta del Ebro así como de los

usuarios y organizaciones sociales, con carácter previo a su aprobación”. Esta parte de la ley se desarrolló mediante la Orden de la Generalitat de 25 de noviembre de 2005 por la que se creó la *Comissió per a la Sostenibilitat de les Terres de l'Ebre (CSTE)*.

El 26 de julio de 2006 la entonces Ministra de Medio Ambiente presentó el “Documento Base del Plan Integral del Delta del Ebro” que, redactado por la Mesa Técnica con aportaciones del CSTE, había sido aprobado por el Comité del Plan. El documento, además de reflejar un diagnóstico de la situación actual, analizó las carencias detectadas y propuso la realización de nuevas actuaciones.

El PIPDE permite disponer de un plan consensuado que incluye una serie de actuaciones que las distintas administraciones ejecutan en el ámbito de sus competencias. En todo caso, el Plan debe entenderse como un Plan-Gestión y, en ese sentido, es un documento no cerrado que se completa según un proceso interactivo entre las propuestas que incluye, sus resultados y la consideración de nuevas actuaciones, con una revisión y actualización periódica. De hecho, el PIPDE se dará por terminado en paralelo con el futuro Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Ebro que, según la Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60/CE), debe aprobarse antes del 22 de diciembre de 2009.

En realidad, una gran parte del desarrollo del PIPDE puede ser asimilado como parte del programa de medidas que la Directiva Marco del Agua demanda del futuro Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Ebro. Este es el verdadero cambio conceptual del PIPDE : ya no se trata de abordar un elemento de compensación a un trasvase sino de definir un Plan de Medidas de futuro que contribuya al establecimiento del *Buen Estado* de las masas de agua de la zona baja del río Ebro, incluido el Delta y su costa.

Como se ha subrayado anteriormente, el PIPDE apuesta por un modelo territorial que implica un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Este modelo debe hacer compatible la conservación de los valores ecológicos del Delta con el desarrollo socioeconómico de la zona. Estos objetivos sólo podrán alcanzarse en la medida que su definición y desarrollo involucre a todas las partes interesadas.

## **10. Evaluación de los procesos de participación.**

**Francesc La Roca / Alba Ballester. Fundación Nueva Cultura del Agua**

### **1. Introducción:**

La evaluación de la gestión de planes y programas es hoy un ingrediente inexcusable de la concepción y ejecución de las políticas públicas. Los objetivos de la evaluación pueden ser muy diversos, pero, en cualquier caso, sobrepasan el mero acto de la rendición de cuentas inherente a las democracias representativas. La participación de los ciudadanos en diversas fases de la acción política es un elemento cada vez más relevante, y más frecuente, que, por su relativa novedad, contiene muchos aspectos de experimentalidad. La evaluación de las distintas experiencias aporta, entre otras cosas, una contribución importante al aprendizaje social de la democracia participativa, y por otra parte, puede ser útil a la mejora de los procesos participativos mediante la depuración de las prácticas empleadas.

Por otro lado, la diversidad de funciones y modalidades de la participación impide dar en pocas líneas indicaciones metodológicas precisas. La parte substantiva de los ejercicios de evaluación vendrá determinada principalmente por el contexto socio-político y los objetivos y estrategias del propio proceso de participación que se evalúa. De manera muy genérica e incipiente se puede afirmar que habrá que preguntarse por la idoneidad -en su caso, exhaustividad- del conjunto de actores convocados, por la eficacia en la transmisión de información -fiabilidad, adecuación, inteligibilidad, ... -, por la satisfacción de los participantes -su apreciación respecto a la efectividad de su aportación, a la mejora de las decisiones, etc. y, por supuesto habrá que indagar sobre la eficacia del proceso en la consecución de los objetivos perseguidos.

Las líneas que siguen pretenden transmitir un conjunto de reflexiones acerca del objeto y posibilidades de la evaluación de los procesos de participación pública en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

### **2. Punto de partida de la evaluación: el significado de la participación y los temas clave**

En el marco concreto de la política de aguas la participación pública tiene un papel explícito en la normativa, aunque escasamente preciso. Una interpretación coherente de la DMA, especialmente si ésta se realiza a la luz de los planteamientos generales de la política ambiental, otorgará una gran relevancia a los procesos participativos, ya que estos son claves en un sistema de toma de decisiones sujeto a las incertidumbres y heterogeneidad de valores e intereses propios de las cuestiones ambientales. Sin embargo, también se proponen otras interpretaciones más apegadas a la tradición tecnocrática de decisión reservada a los iniciados en los saberes científico-técnicos. Así pues, la propia concepción de la participación, de su alcance y ubicación en los procesos decisorios es objeto de análisis y constituye un primer elemento para la evaluación.

Como finalidades de la participación se han apuntado, entre otras, las siguientes:

- a) Incorporación de información y saberes ajenos a la tradición científico-técnica
- b) Concienciación y sensibilización
- c) Emergencia de valores y posiciones no explicitadas

- d) Fomento de la creatividad
- e) Aprendizaje social
- f) Creación de consensos
- g) Prevención y anticipación de conflictos
- h) Generación de decisiones robustas

Aunque la enumeración anterior no constituye una clasificación en sentido estricto, ya que las clases que la integran no son disjuntas (un mismo proceso de participación puede concebirse con finalidades diversas), sí puede contribuir a explicar la existencia correlativa de un conjunto amplio de modelos y técnicas de participación. Por otra parte, hay que tener presente la existencia de objetivos espurios en algunos proyectos de participación, cuya finalidad última no se corresponde con ninguna de las categorías listadas, sino que hay que buscarlas en la función ceremonial de legitimación de decisiones tomadas al margen del proceso o, sencillamente, en el imperativo legal.

Los aspectos que se consideren fundamentales en el diseño y desarrollo de los procesos de participación deben ser también priorizados a la hora de efectuar la evaluación de los mismos. De igual forma que es deseable alcanzar un consenso mínimo sobre el diseño adecuado de dichos procesos, también es importante mantener cierta coherencia en la evaluación de los mismos –por ejemplo, utilizando un conjunto estable de parámetros (e incluso preguntas) de evaluación. Así se posibilita que el desarrollo y los resultados de distintos procesos sean comparables entre sí, favoreciendo la mejora metodológica. Las especificidades de cada proceso deben ser también incorporadas a la evaluación con preguntas *ad hoc*<sup>9</sup>.

### 3. ¿Qué evaluamos?

Previamente a la evaluación se deberá tener en cuenta qué es lo que queremos evaluar, ya que se pueden identificar distintos objetos de estudio susceptibles de ser sometidos a evaluación, como serían los sistemas estables de participación, las políticas públicas, los procesos de participación o la contribución de los actores sociales<sup>10</sup>, entre otros.

Además, de cada uno de los objetos de estudio identificados, también deberemos diferenciar si queremos centrar el peso de la evaluación en el proceso, el marco jurídico, los espacios, los mecanismos de participación, etc., y a su vez, qué tipo de evaluación utilizaremos en cada caso, pudiendo ser cuantitativa, cualitativa, e incluso participativa.

A efectos de ilustrar la diversidad metodológica<sup>11</sup> ante la que nos podemos encontrar, reproducimos una selección de posibles procedimientos de organización de la participación pública<sup>12</sup>:

- a) Asambleas masivas de ciudadanos
- b) Procesos iterativos de creación de consensos
- c) Jurado compuesto por ciudadanos representativos

---

9 Para ver una propuesta detallada de evaluación de los procesos de participación que se están desarrollando en el proceso de planificación de los PHC, ver el **Cuadro 1** del Anexo.

10 Guía OIDP

11 Ver también, en el anejo el **Cuadro 2**, una propuesta de listado de posibles metodologías: OIDP (2006).

12 Para más detalles, ver Steyaert, S. & Lisoir, H. (eds) (2005).

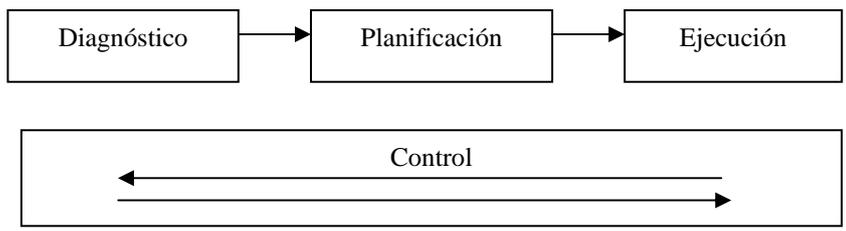
- d) Deliberative polling, literalmente *votación deliberativa*, combinación entre procesos deliberativos y representativos
- e) Delphi, clásico método iterativo de reducción de la disparidad del juicio experto
- f) panel de expertos, reunión de diversos expertos con el fin de sintetizar información existente y elaborar posibles alternativas
- g) Grupos de discusión orientados a hacer emerger valores o preferencias de los agentes
- h) *Células de planificación* o pequeños grupos (aleatorios) de ciudadanos intensivamente dedicados a abordar un problema concreto
- i) Creación de escenarios, ejercicio colectivo de prospectiva
- j) Technology Festival, mezcla de actividades lúdicas e informativas con objeto de crear conciencia entre los asistentes

A este listado se podría añadir el de las diferentes técnicas de dinamización de grupos, cuyos nombres se utilizan con frecuencia por extensión para denominar los diversos tipos de procesos participativos.

#### 4. ¿Cuándo evaluamos?

La concepción y ejecución de una acción de política pública se puede entender compuesta por diversos elementos que, pese a su engarce secuencial, se superponen en el tiempo, si bien con dominancia de cada uno de ellos sobre los demás en los diferentes periodos. En cualquier caso, las retroalimentaciones son necesarias a lo largo del proceso. Se pueden identificar cuatro momentos clave:

- **Iniciación o diagnóstico:** identificación de problemas, agentes, análisis del contexto...
- **Planificación:** definición de objetivos, diseño de instrumentos, análisis de recursos...
- **Ejecución o implementación de lo planificado**
- **Control de todo el proceso**



En la medida que un proceso de participación es también una acción de política pública, si bien de segundo nivel, ya que acompaña a otra acción substantiva, el mismo esquema puede ser de utilidad para la representación de las diversas fases del proceso. Es decir, que a la hora de concebir y desarrollar un proceso de participación habrá que plantear y resolver cuestiones análogas a las de cualquier otra acción, programa proyecto, etc.

Desde este punto de vista, la evaluación se puede plantear para cualquiera de las fases descritas, si bien lo habitual es que gravite sobre la fase de ejecución. Por ello se suele hablar de evaluación *ex ante*, esto es, la que se realiza antes de acometer la implementación del proceso y de evaluación *ex post*, la efectuada tras la finalización del proceso. Obviamente, se puede concebir una evaluación continua a lo largo de todo el período de ejecución.

Un ejemplo de evaluación *ex ante* podría ser la consulta organizada por el Ministerio de medio ambiente (MMA) a través de las Confederaciones hidrográficas en torno al documento *Programa, Calendario y Fórmulas de Consulta del Proceso de Planificación*, ya que se sometía a revisión el propio plan de consulta.

En el contexto de la política de aguas es difícil encontrar un ejemplo de evaluación *ex post*, debido a la novedad de la práctica, por un lado y al hecho de que los procesos de participación pública que se han incorporado a la planificación no están concluidos.

Sí existen, en cambio, iniciativas de evaluación continua de muy diversa índole: desde encuestas de satisfacción a los asistentes de reuniones<sup>13</sup> (mesas de participación) hasta complejos ejercicios de reflexión y auto-evaluación de agentes involucrados en la gestión de los procesos de participación<sup>14</sup>.

## 5. ¿Quién evalúa?

Otro elemento importante a tener en cuenta en el análisis de las actuaciones de evaluación de la participación es el relativo a los actores involucrados. Los responsables del proceso de participación deben decidir si optan por una autoevaluación o por una evaluación externa –o por ambas. Aunque la decisión de externalización puede parecer la más adecuada fundamentalmente por motivos de independencia, un ejercicio de seguimiento y control interno, como instrumentos elementales de aproximación evaluativo, parece, en cualquier caso, irrenunciable.

Una opción enriquecedora, sobre todo cuando se trata de procesos complejos y de larga duración, como es el caso de los relativos a la planificación de la gestión del agua, es sin duda la que involucra a los propios participantes.

## 6. Referencias bibliográficas

CHD (2006) *Evaluación de las mesas de participación por los asistentes*  
<http://www.chduero.es/Inicio/Planificaci%C3%B3n/Actividadescomplementarias/Preparaci%C3%B3ndelaparticipaci%C3%B3n/tabid/111/Default.aspx>

---

13 Por ejemplo las encuestas de *Evaluación de las mesas de participación por los asistentes* realizadas por la Confederación Hidrográfica del Duero

14 Ver, por ejemplo, OI DP (2006), Jorba et al. (2007)

Jorba, L., et al. (2007) *La qualitat en la participació: orientacions per a l'avaluació participada* Fundació Jaume Bofill, Finestra Oberta N° 51, Barcelona  
<http://www.fbofill.cat/intra/fbofill/documents/publicacions/468.pdf>

OIDP (2006) *Guía práctica de evaluación de procesos participativos*  
<http://www.oidp.net/pdf/GuiaPracticaEvaluaciondeProcesos.pdf>

Steyaert, S. & Lisoir, H. (eds) (2005) *Participatory Methods Toolkit. A practitioner's manual* King Baudouin Foundation and the Flemish Institute for Science and Technology Assessment (viWTA), s.l.  
[http://www.viwta.be/files/30890\\_ToolkitENGdef.pdf](http://www.viwta.be/files/30890_ToolkitENGdef.pdf)

## ANEXO

\*El siguiente cuadro<sup>15</sup> solamente pretende ofrecer algunas orientaciones de lo que se podría tener en cuenta a la hora de evaluar un proceso de participación relacionado con la política de aguas. Aunque no incorpora priorización, hemos intentado crear una clasificación con preguntas asociadas que intentan reflejar todos aquellos elementos que pueden tenerse en cuenta a la hora de realizar una evaluación completa de los procesos de participación, y que, como ya hemos dicho, deberán adaptarse a las necesidades de cada proceso y a las motivaciones de cada evaluación.

Las respuestas del cuestionario pueden ser abiertas (ej. redacción libre, discusión) o cerradas (ej. Elección entre varias opciones o valores cuantitativos)<sup>16</sup>.

**Cuadro 1: Evaluación de procesos de participación relacionados con la DMA**

Criterios de Evaluación de los procesos participativos propuestos por OIDP (Observatorios locales de Democracia Participativa) <sup>17</sup>		Cuestionario de evaluación para el seguimiento de los procesos de participación y DMA <sup>18</sup>
El contexto		¿Existe presión social para fomentar espacios de participación? ¿Existen conflictos relacionados con la gestión del agua?
El ámbito		(Política de aguas)
El ámbito		(Demarcación Hidrográfica, cuenca, sub-cuenca...)

15 El cuadro ha sido elaborado por Alba Ballester (FNCA) y Xavi Carbonell (ARC-Mediación Ambiental), como instrumento de apoyo para una sesión de trabajo entre miembros del Seminario permanente de Participación Ambiental, del Centro Nacional de Educación Ambiental (CENEAM), y miembros del Grupo de seguimiento de la DMA, de la Fundación Nueva Cultura del Agua (FNCA).

16 Hasta el momento solamente hemos experimentado con formato abierto (ver nota 1).

17 Criterios de evaluación propuestos por OIDP: <http://www.oidp.net/pdf/GuiaPracticaEvaluaciondeProcesos.pdf>

18 El cuestionario de evaluación fue elaborado por Alba Ballester a petición del grupo de seguimiento de la DMA de la Fundación Nueva Cultura del Agua (se ha adaptado la estructura inicial del cuestionario al cuadro que se presenta, en el que se integran los criterios del OIDP y las preguntas del cuestionario).

**Cuadro 2: Tipologías de objetos de estudio para la evaluación (OIDP: 2006)**

	<i>Comités Cívicos</i>	Son aquellos espacios participativos que permiten el ejercicio de nuestra capacidad colectiva de proponer, planificar, realizar los planes, programas y proyectos que sean necesarios para la sociedad civil, organizaciones sociales, instituciones Municipales.
<b>Mecanismos</b>	<i>Talleres</i>	Mecanismo de participación donde se encuentran uno o dos grupos de personas para discutir y evaluar posibles escenarios, acciones, actuación, etc.
	<i>Talleres de futuro</i>	El taller de futuro es un ejercicio que permite elaborar planes a partir de las opiniones y los valores de los participantes. Reúne durante varias sesiones representantes de diferentes intereses, personas o entidades. La idea es conseguir una visión compartida por todos, y apuntar los pasos a seguir para el escenario imaginado.
	<i>Audiencias</i>	Se incluyen aquí las experiencias donde algunas personas exponen unos resultados o unas propuestas y luego el público evalúa y emienda dichas propuestas sobre un tema específico.
	<i>Referéndum</i>	Consulta que se hace al conjunto de la ciudadanía con el fin de que puede participar con un voto igual, libre, directo y secreto.
	<i>Consulta Ciudadana</i>	Mediante sistemas de seguimiento y análisis basados en métodos cualitativos y cuantitativos.
	<i>Iniciativas Legislativas Ciudadanas</i>	La Iniciativa Legislativa Ciudadana es un mecanismo que permite a cualquier ciudadano/a presentar una ley ante el Congreso Nacional o el Legislativo Municipal, para que sea discutida y, si es aprobada.
	<i>Elección directa de autoridades</i>	Sistema de elección directa de autoridades en espacios menores a los de un municipio.
	<i>Participación vía medios de comunicación masivos</i>	Programas de televisión, radio u otros medios masivos que permiten a la ciudadanía hacer llegar opiniones y propuestas a las autoridades municipales o locales.
	<i>La teleparticipación</i>	Es una fórmula reciente que implica una interacción entre los funcionarios públicos y la ciudadanía a través de herramientas telemáticas. Internet o redes locales como medio de comunicación e interacción con la Administración Pública y la población.
	<i>Intervenciones comunitarias</i>	Acciones de co – responsabilización ciudadana a nivel de gestión o recursos económicos, en determinadas obras, actividades municipales o locales.
<i>Asambleas Ciudadanas</i>	Reunión de ciudadanos instauradas en la deliberación de asuntos que atingen y que son elevadas a instancias de decisión política.	

## **LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA**

**MUN TSA NISO Responsable de participación de la Agencia Catalana del Agua**

### **OBJETIVOS**

La Directiva marco del agua (DMA) prevé una nueva forma de entender y gestionar las cuencas hidrográficas. Desde esta nueva perspectiva, el agua de los ríos no es tan solo un recurso de mayor o menor abundancia, sino que representa un ecosistema acuático en el cual, además de la cantidad de agua, es preciso tomar en consideración los diferentes elementos de su entorno.

La DMA requiere a los Estados miembros que elaboren, para el año 2009, planes de gestión de cuenca adaptados a esta nueva óptica. A su vez, la misma DMA, establece que tanto el diagnóstico sobre el estado de las masas de agua en las cuencas fluviales como el consiguiente plan de gestión se han de elaborar mediante un proceso en el que se incorpore la participación activa de los diferentes actores y ciudadanos/as como paso previo a la toma de decisiones por parte de las administraciones competentes

- **¿Quién lidera la participación?**

Para afrontar este cambio de visión que implica una participación inherente a la gestión pública, dentro del proceso administrativo y de gestión de las diferentes actuaciones y su planificación, es imprescindible el liderazgo político que sea motor y propulsor de la necesidad de este cambio, que dote de recursos materiales, de expertos/as tanto en las materias de planificación como en procesos participativos.

- **¿Para quién?**

A menudo se ha confundido o interpretado parcialmente que la participación era la consulta a personas especialistas, generando una consulta a expertos o constituyendo espacios de intercambio con especialistas entendiendo que al salir de esta consulta el proyecto, la actuación estudiada era la mejor opción y por tanto que esa consulta la validada o refrendaba definitivamente.

Pero el concepto participativo justamente viene a plantearnos algo diametralmente diferente: hay que consultar a la ciudadanía.

- **¿Cómo?**

### **Método**

Establecer un método que se base en una fase **informativa**, un siguiente de análisis de **problemáticas** y por último un debate de **medidas, de propuestas** a la planificación, nos garantiza un esquema básico para abordar un debate tan complicado y con tantos intereses diversos como lo son la Planificación de la gestión Integral del agua.

Definir los límites del debate que se dará en el seno del proceso participativo es absolutamente clave para garantizar un proceso transparente:

- Definir el objeto de debate, qué debatiremos y que no
- Definir un **calendario** y temáticas de cada sesión.
- Definir los recursos que se pondrán a disposición: documentación, dinamizadores, soportes digitales , etc...

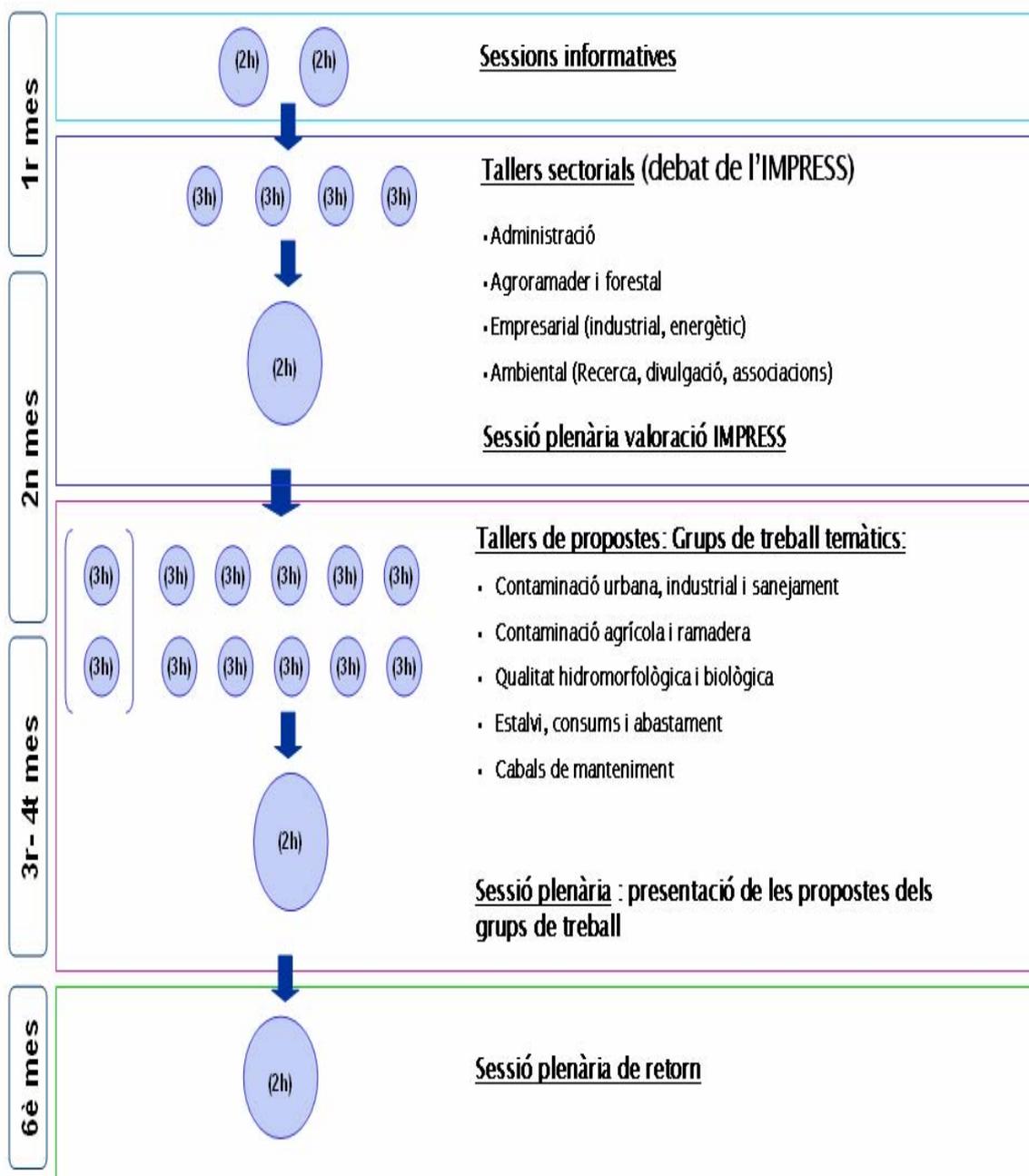
Prever un método, un esquema del proceso no implica ser rígido, tan rígido que uniformice el sistema, haciendo imposible su adaptación al perfil específico del territorio. Una de las características que le otorgan calidad al proceso será la flexibilidad de las diferentes dinámicas o del número de grupos de trabajo, en definitiva una **flexibilidad** indispensable.

La estructura de método que desde la Agencia Catalana del Agua hemos puesto en práctica es la siguiente:

# Procés de participació



## Participació



## CONTENIDO DE LOS PROCESOS

### Fase 1. Sesiones informativas y detección de las principales problemáticas.

La Agencia Catalana de l'Aigua (ACA) del Departament de Medi Ambient i Habitatge del Gobierno catalán (Organismo competente en Catalunya en la materia), se dirige

por escrito a todas las administraciones públicas, entidades y empresas de la cuencas de Catalunya, con el fin de informarlas sobre cuando empieza el proceso y convocarlas formalmente para la presentación del proceso, tanto en su forma como fondo y generar un turno de debate destinado, exclusivamente, a aclaraciones y precisiones sobre el mismo.

En estas sesiones, además de una documentación básica, se hace entrega a los asistentes de un documento "IMPRESS" del ámbito, donde se relacionan las problemáticas del mismo, y el cual es un extracto resumido del documento IMPRESS general de Catalunya.

En las sesiones los asistentes cumplimentan una encuesta de percepción, con el objeto de obtener una primera información valorativa del parecer de los participantes.

### Fase 2. Talleres sectoriales de debate sobre la diagnosis de las problemáticas del ámbito de participación y Sesión Plenaria I (de diagnosis).

Se realizan 4 talleres sectoriales distribuidos territorialmente en el ámbito de actuación con la objeto de iniciar el debate sobre las principales problemáticas reflejadas en el documento IMPRESS del mismo ámbito. La finalidad de los talleres es acordar los principales conflictos que orientaran los futuros grupos de trabajo sobre las propuesta de medidas. Además la división sectorial de los talleres facilita un primer dialogo "entre iguales", facilitándose la exposición de los pareceres de todos los participantes.

Los talleres tienen una duración de tres (3) horas, distribuidos sectorialmente de la siguiente manera:

Taller 1: sector de administraciones públicas.

Taller 2: sector agrícola-ganadero y forestal.

Taller 3: sector industrial i empresarial y sindicatos.

Taller 4: sector de investigación y divulgación, usuarios y consumidores, asociaciones y entidades ambientalistas.

Tanto las sesiones informativas como los talleres sectoriales son procesos abiertos a nuevas incorporaciones de participantes, con la finalidad de facilitar un período de difusión en el territorio. A partir de la Sesión Plenaria I (de diagnosis) el proceso queda consolidado no realizándose nuevas convocatorias abiertas de difusión pública. A partir de la citada sesión el proceso no procura la incorporación de nuevos actores participantes para evitar una distorsión del mismo.

Una vez finalizados los talleres sectoriales se celebra la Sesión Plenaria I (de diagnosis), convocando a todos los actores y participantes . El objeto de la sesión es dar a conocer a todos los asistentes los resultados del trabajo realizado por todos los grupos sectoriales, es decir, difundir y compartir la información con todos los participantes. Así mismo se fomenta un debate sobre las problemáticas que, de forma puntual, posibilita que cada sector pueda precisar aspectos de fondo sobre la recopilación de problemáticas llevada a cabo.

El documento que surge de esta sesión es uno de los que serán la base del desarrollo de las sesiones temáticas. Por parte del ACA se han elaborado asimismo 4 documentos denominados "Programas de Medidas" en los que se exponen, tal y como

se deriva de su nombre, las medidas que se hallan en ejecución o bien en estudio para la solución de las problemáticas recogidas en el IMPRESS. Las medidas expuestas lo son con independencia que la competencia sobre las mismas sea de la Agencia o bien de otras administraciones u organismos, locales, autonómico catalán o estatal.

### Fase 3. Grupos de trabajo temáticos sobre propuestas de medidas.

Tal y como ya se ha mencionado anteriormente, en esta fase se constituyen cuatro grupos de trabajo sobre las propuestas de medidas. A dichos grupos son convocados los participantes que han asistido a cualquiera de las sesiones anteriores. Estos grupos temáticos se reúnen un mínimo de dos ocasiones, con la posibilidad de una tercera si la materia lo precisa y los participantes lo solicitan. Los grupos temáticos son los siguientes:

- Contaminación agrícola y ganadera.
- Contaminación urbana, industrial y saneamiento.
- Calidad hidromorfológica y biológica.
- Ahorro, consumo y abastecimiento.

Asimismo, en función de las características hidrográficas de las cuencas del ámbito, se constituye un quinto taller que versa sobre “los caudales de mantenimiento o ambientales”. La decisión sobre la necesidad de dicho taller es tomada por la Agencia.

Estos talleres se hallan compuestos por participantes de todos los sectores puesto que lo que se pretende ya es un debate en profundidad en el cual surjan el máximo de medidas resultantes de un consenso, pero sin dejar de lado las propuestas que sean objeto de disenso entre los mismos participantes. El formato de cada taller es de dos sesiones con una duración de tres horas.

Seguidamente se desarrolla una Sesión Plenaria II (de propuestas), de los grupos de trabajo en la cual se presentarán los resultados de las reuniones de los grupos de trabajo temáticos. En esta sesión se presenta a la totalidad de los participantes una relación de todas las propuestas llevadas a cabo por todos los grupos.

Nuevamente se busca fomentar la máxima difusión de todo el trabajo llevado a cabo, a la vez que generar un debate sobre el mismo.

### Fase 4. Elaboración de los informes de resultados.

En esta fase se elaboran dos informes cuyo contenido se detalla a continuación.

Un primer informe de evaluación del proceso y de las diferentes fases, tanto de los participantes (perfiles), como de la evolución y resultado de los mismos.

Un segundo informe, de valoración de los resultados y contenidos del proceso. Este informe recoge también los resultados de los talleres sectoriales de debate y de los grupos de trabajo sobre las propuestas de medidas.

### Fase 5. Retorno

A partir de todas las propuestas surgidas en los talleres temáticos y plenaria de medidas, el ACA elabora un documento a partir del informe de valoración de resultados con el objeto de estudiar las propuestas que cabe tener en cuenta y las propuestas que no pueden ser incorporadas en los futuros planes de gestión. En la misma forma se exponen que medidas propuestas se están llevando a cabo y cuales no pueden obtener aun una respuesta sobre su incorporación o no a los planes dado que, si bien han suscitado un interés favorable por parte de la Agencia requieren un estudio más exhaustivo para determinar su viabilidad.

Todos estos resultados son presentados y explicados a los participantes en una última sesión denominada de Retorno, la cual concluye asimismo con un debate entre aquellos y el representante de la Agencia que ha realizado la exposición del informe en cuestión.

### **Elementos clave**

Existen elementos clave respecto al concepto y la práctica de la Participación.

Es necesario que sea **proactiva**; y por tanto que vaya a buscar a los actores, que abra todas las puertas posibles de difusión, contacto y información, ya sea en sesiones a través de anuncios, webs, etc...

**Bidireccional.** No hay suficiente en realizar una consulta o una encuesta sino en ofrecer información y propuesta, recoger alternativas, razonamientos y argumentaciones.

**Abierta**, donde no se valora la representatividad sino la diversidad, donde no existen cuotas ni porcentajes de peso representativo sino la variedad de percepciones de los actores de la cuenca. El debate como elemento clave para acercarnos al consenso y recoger todas las aportaciones.

### **Construir el consenso.**

Como resultado de la información y el debate. Recoger, también, el disenso, no en porcentaje en votos a favor y en contra de una propuesta, donde no podemos catalogar las propuestas en ganadoras o perdedoras.

Debate por encima del voto. Cuesta romper el hábito instalado entre todos nosotros administración, entidades y ciudadanía, sobre el funcionamiento de un debate donde la forma de resolver estandar que tenemos como costumbre es resolver a través del voto, la lógica de las mayorías y minorías, o en su defecto el del consenso total, el cual a menudo no es posible llegar.

Poner en práctica otro modelo donde las posiciones iniciales de los participantes pueden cambiar fruto de las argumentaciones y razonamiento de todas las propuestas emitidas, la recogida de consensos parciales y en especial la recogida de disensos planteados, es una herramienta importante dentro de la construcción de un diálogo, elemento que a menudo hace derrumbar desconfianzas y celos.

Retorno

Es básico poder ofrecer respuestas al esfuerzo participativo que se reclama. Por tanto, es imprescindible diseñar un momento de retorno a través de una sesión o jornada donde la administración conteste la valoración específica de las propuestas recogidas, comprometiéndose a incluir en planificación, programa o proyecto lo que ella haya considerado adecuado, respuesta justificada, avalada del porque sí y porque no de la inclusión de cada una de las propuestas.

### ¿Y después?

Los procesos participativos son momentos de participación muy intensa y dinámica que no pueden plantearse mantener permanentemente en el tiempo, ni para los participantes ni para la Administración que los lidera e impulsa.

Un proceso nos brinda la oportunidad de aprovechar las dinámicas, inercias y sinergias creadas volcándolas en espacio de participación permanentes que garanticen también el seguimiento de los acuerdos tomados, de las medidas acordadas y gestionadas por la Administración.

Los procesos de participación que derivan de la implementación de la DMA han de poder consolidarse en espacio permanentes: **Consejos de Cuenca**, que reflejen la diversidad de actores, que trabajen con dinámicas similares a los procesos y que periódicamente abran la puerta a sesiones públicas donde todos los participantes del proceso puedan tener información de la evolución e implementación de sus propuestas así como hacer valoraciones al respecto: **Fòrums**

## **ANÁLISIS METODOLÓGICO PARA VINCULAR LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA CON LA PLANIFICACIÓN TRADICIONAL EN LOS NUEVOS PLANES DE CUENCA.**

**Eduardo García Alonso**

Instituto de Hidráulica Ambiental IH Cantabria

La aprobación de la Directiva Marco del Agua, un hito importante dentro de un proceso de cambio de paradigma en la relación entre el hombre y el medio ambiente, ha supuesto la puesta en marcha, dentro del nuevo ciclo de planificación hidrológica, de procesos de participación pública en materia de aguas. Este trabajo trata de justificar la necesidad de integrar las herramientas de planificación técnica tradicionales con las nuevas herramientas de participación, en una metodología única de planificación integral y holística, que considere al mismo tiempo la dimensión social y técnica de los problemas y sus soluciones. Para ello, se presenta un procedimiento de trabajo que parte de un proceso de participación pública genérico, para luego consultar a diversos expertos sobre los resultados obtenidos, y finalmente presentar las conclusiones a los agentes sociales. En lo que a elaboración de materiales se refiere, este método consta de cuatro niveles, en orden de menor a mayor grado de conceptualización y abstracción.

El primero de los niveles corresponde a las actas y grabaciones sonoras brutas de las reuniones y entrevistas, mientras que el segundo consiste en extraer de dichos materiales las propuestas de los distintos agentes, tal y como ellos las expresaron, y por tanto sin ningún filtro en cuanto a contenido o ámbito geográfico. El tercer nivel se basa en elaborar fichas de actuaciones que agrupen y homogeneicen las propuestas de medidas anteriores, con una serie de criterios técnicos. Finalmente, el cuarto nivel, el más sofisticado de todos, trata de encontrar grupos o subconjuntos de fichas que optimicen la consecución de los objetivos fijados, con un mínimo coste y máximo consenso social, empleando una metodología de tipo Delphi pero cuyos resultados alimenten un debate entre todos los participantes en el proceso. Estos paquetes cumplirán los requisitos necesarios para ser susceptibles de constituir programas de medidas válidos, dentro de los nuevos planes de cuenca. La aplicación de esta metodología, o una similar, en las administraciones hidráulicas, requeriría una reforma de las mismas, revisando en particular los objetivos y composición de sus oficinas de planificación hidrológica.

## 1. 1- INTRODUCCIÓN

Los nuevos planes de demarcación constituirán la herramienta básica del primer ciclo de planificación hidrológica español que se desarrollará bajo las directrices de una normativa europea, concretamente la Directiva Marco del Agua. Estos documentos, que deben estar disponibles al público, para su posterior discusión y aprobación, en diciembre de 2008, contendrán, como parte esencial, un programa de medidas, que reflejará las inversiones y acciones que se deberán llevar a cabo hasta 2015 para conseguir los objetivos fijados en la DMA (buen estado de las masas de agua y recuperación de costes, principalmente). Para redactar estos documentos, se han puesto en marcha en muchas regiones europeas procesos de participación ciudadana, que pretenden aumentar la legitimidad del proceso de toma de decisiones, y fomentar una democracia más directa y activa en materia de gestión del agua y sus ecosistemas.

El acto de planificación sistemática es una tarea propia de las sociedades desarrolladas, y por tanto con gran peso del cuerpo científico-técnico, que pretende incorporar en la toma de decisiones criterios racionales que integren escalas espaciales y temporales suficientemente amplias, de manera que se puedan abarcar los procesos y fenómenos más relevantes del sistema analizado. El análisis sociológico de los procesos de toma de decisiones indica, sin embargo, que no son mayoría las decisiones que resultan de un proceso de planificación tan aséptico como el descrito; en muchos casos, la acción colectiva responde a factores coyunturales y eventuales. Nuestras decisiones y entre ellas aquellas en materia de gestión del agua y medio ambiente, están habitualmente sometidos al imperativo del “aquí” y del “ahora”, en otras palabras, a la negociación *ad hoc*, en definitiva a la arena política y al “micro-management”.

Dicho esto, persiste con asombrosa longevidad una visión de la planificación sustentada sobre un modelo de realidad positivista, de índole determinista y por tanto fundamentado en una hipótesis, más o menos rígida, de predictibilidad de los sistemas socio-ambientales. Esto sin duda choca con un periodo histórico de gran dinamismo e incertidumbre y donde la escala de algunos problemas se ha multiplicado hasta alcanzar una dimensión global y por ende difícilmente abarcable (los devenires del sistema financiero son buena prueba de ello). Las sociedades occidentales son

partícipes de un mundo en el que crece la incertidumbre y los cambios suceden a un ritmo que desafía su capacidad de adaptación y, por tanto, cualquier modelo causa-efecto fijado a priori para predecir la evolución de los sistemas socio-ambientales, incluso a corto plazo, es más cuestionable que nunca. La autoridad de la ciencia, piedra angular de la sociedad moderna durante gran parte del siglo XX basada en una concepción lineal del progreso ha dado paso en el siglo XXI a una ciencia que es, paradójicamente, no tanto fuente de soluciones como parte del problema, en la medida en que traza una frontera entre lo natural y lo social. Las investigaciones en las dos últimas décadas de algunos de los más conocidos sociólogos que persiguen una teoría que explique lo social (A. Giddens, U. Beck, M. Castells, A. Touraine, Z. Bauman, etc.) se ha centrado en resaltar y comprender las nuevas características específicas de la realidad de principios del siglo XXI en la que las fronteras de toda clase se difuminan. En este periodo que para algunos es una nueva era dentro de la modernidad y para otros un tiempo ya postmoderno, ya no existen objetos y sujetos sino redes, barreras tan esencialmente naturales como el genoma de desvanecen y las disciplinas académicas tradicionales dan paso a la interdisciplinariedad.

El mundo del agua también se encuentra sujeto a estos procesos, ya que su ámbito y problemática se sitúan precisamente en la frontera entre naturaleza y sociedad que ahora se ha vuelto más fluida. Echando la vista sobre los últimos cien años, durante prácticamente todo el siglo XX España vivió un proceso de transformación hidrológica, notablemente planificado, basado en un modelo de progreso bajo el paradigma de la modernidad, en el que la ingeniería hidráulica jugó un papel central en el desarrollo socio-económico. En este periodo se evaluaron y ejecutaron las principales obras hidráulicas (presas, canales, regadíos), en función de su eficiencia y viabilidad técnica y económica.

El modelo tecnocrático y desarrollista dominante no excluyó sin embargo algunos patrones de participación pública en algunos momentos de periodo. De acuerdo con (Maestu, 2005), en el periodo post-colonial y “regeneracionista” de principios del siglo XX, los usuarios directos participaron en la construcción de infraestructuras hidráulicas y su gestión. Más tarde, durante la primera parte la dictadura la participación social en la gestión pública del agua desaparece por completo, siendo el Estado en solitario el que se auto-considera legítimo responsable de la planificación, la ejecución y la gestión a través de sus propios recursos financieros, técnicos y legales. Durante la segunda mitad de la dictadura, sin embargo, el Estado inicia un proceso de lenta reincorporación de los intereses de los usuarios en la toma de decisiones. En un

principio, y por razones principalmente financieras, los intereses de algunos usuarios privilegiados por el régimen aparecen representados en la construcción y gestión de infraestructuras (por ejemplo, la cantidad de agua almacenada en las presas). Paulatinamente dichos usuarios se van incorporando a otras facetas de la explotación del recurso hidráulico pero su función no pasa de ser meramente consultiva y no vinculante en el proceso final de toma de decisión. Con la llegada de la democracia, la descentralización en comunidades autónomas y la entrada en la Comunidad Económica Europea, se acentúa el retorno de la participación pública a las confederaciones hidrográficas, que integra a los usuarios (concesionarios de derechos de uso), a los grupos sociales no usuarios pero con intereses específicos (un claro ejemplo puede ser un grupo ecologista) y a los intereses públicos, siempre a través de sus representantes en las instituciones democráticas. Sin embargo, el modelo de participación ha venido siendo un modelo excesivamente formal, institucionalizado al máximo, falto de transparencia y poco cercano. Existe la necesidad, sugerida por la propia DMA, de incorporar en mayor medida al público en general, más allá de los procesos de información pública y alegaciones.

Esto es particularmente importante para un proceso que ha tenido un claro sesgo tecnocrático, una clara división del trabajo entre tecnocracia y participación a través de excesiva formalización de esta última, y que necesita orientarse hacia prácticas que generen aprendizaje mutuo entre los distintos grupos sociales ya que, por un lado, existe una minusvaloración de los elementos que el público en general puede aportar al debate técnico, sin duda uno de los valores añadidos de la participación, y por otro lado, la presencia dominante de perfiles técnicos hace también que se tienda a minusvalorar otro de los valores añadidos de la participación: el aprendizaje social – y, por ende, la generación de capital social que mejore y alimente futuros procesos de participación.

El presente documento se redacta desde una premisa que se tratará de justificar a lo largo de él: la planificación hidrológica, tal y como se está realizando en España en la actualidad, es una actividad que requiere una revisión profunda, ya que no aporta el valor añadido que le corresponde, como cualquier actividad estratégica en el seno de las sociedades democráticas del siglo XXI. Desgraciadamente, la planificación hidrológica que se elaboró después de la Ley de Aguas de 1985, con sus planes hidrológicos de cuenca aprobados finalmente en 1997, ha demostrado ser mucho menos útil de lo que su aliento inicial y contenidos hacían augurar. Se sugiere, por tanto, que ha llegado el momento de revisar, a la luz de la realidad española actual, la

función y herramientas de la planificación hidrológica, que poco puede tener que ver con las formas y herramientas de trabajo del siglo XX.

Concretamente, el modelo planificador español de los años ochenta, que es el que previsiblemente se seguirá aplicando, con algunas modificaciones no esenciales, en los nuevos planes de demarcación inspirados por la DMA, se basa en un modelo reduccionista, de realidad compartimentada y por tanto no compleja, que discurre desde las partes (planes de Cuenca) hacia el todo (Plan Hidrológico Nacional), fomentando la conciencia de “parte independiente”, e induciendo a la concepción del todo (el sistema global del agua en España) como una “suma corregida” de dichas partes. Se trata, además, de un proceso planificador excesivamente formalizado, con alto grado de complicación normativa, muy rígido, oscuro para el público general, y proclive a generar documentación autorreferente y baldía. En la mayoría de los casos, los sistemas a los que se refiere la nueva planificación hidrológica tienen una predictibilidad más baja que el plazo de tramitación de los planes. Así, el día que se aprueban por ley, estos documentos son, en el mejor de los casos, parcialmente incorrectos, y pasan a engrosar la larga lista de leyes ambientales no aplicadas.

La tesis que se tratará de defender a lo largo de estas líneas se resume en la necesidad de combinar y entrelazar las tareas de **planificación tradicional** y las de **participación pública**, en la nueva gestión de los sistemas socio-hidráulicos. La planificación no puede ser la suma concatenada de procesos reglados de participación pública con agenda predefinida, por un lado, y de equipos técnicos elaborando intrincados documentos, por otro. La planificación debe convertirse en un camino de ida y vuelta, una síntesis real y conquistada de los dos “productos” posibles: la mejora del conocimiento y capacidades técnicas y el aprendizaje social. Se tratan, sin duda, más de procesos que de productos y la nueva planificación se justificaría como esfuerzo sostenido y constante para lograrla, aunque sea parcialmente. No cabe duda de que estos procesos son largos y costosos y no vienen por tanto a solucionar la problemática descrita en el párrafo anterior acerca de la dilatación en el tiempo de la planificación tradicional. La aportación fundamental es otra: la sustitución de predictividad por legitimidad.

La integración real y no meramente concatenada de la planificación tradicional con la nueva planificación basada en procesos participativos supone un reto para las administraciones hidráulicas, ya que en la actualidad no se dispone de metodologías comúnmente aceptadas para llevarla a cabo. No cabe duda de que la aplicación de

cualquier metodología requerirá de la participación de profesionales con perfiles muy diversos (tanto a nivel de dirección del proceso como de participación en el proceso), por lo general poco habituados a trabajar juntos y, en consecuencia, con culturas de trabajo, lenguajes e idiosincrasias distintas. Precisamente, este aprendizaje social, abierto por definición, se hace necesario para cuestionar el modelo tecnocrático donde el proceso de toma de decisiones es un proceso cerrado o poco permeable, dominado por aspectos técnicos y con participación nominal.

A la vista de estas circunstancias, este documento pretende avanzar en la tarea de definir una metodología de planificación integral, que combine los elementos técnicos y científicos sobre el medio natural con los de carácter socio-económico y, en especial, que incorpore el aprendizaje social como un objetivo explícito, a lo largo de una serie de tareas y actividades bien delimitadas. Se trata, en definitiva, de formalizar un procedimiento de interacción y enriquecimiento mutuo entre los distintos grupos sociales, incluyendo a los científicos, en el que todos deben esforzarse por aportar y recibir. En este proceso de aprendizaje social, los técnicos y científicos conservarán un papel fundamental, pero ya no independiente de la participación pública gracias a lo aprendido. Su función será la de garantizar que el programa de medidas de los nuevos planes hidrológicos constituya, más allá de la suma aritmética de las voluntades de todos, un corpus coherente que satisfaga los siguientes requisitos básicos:

- Cumplimiento de unos objetivos mínimos de mejora en todas las masas de agua del sistema de estudio, con respecto a todos los temas clave relevantes.
- Menor coste posible del conjunto de actuaciones con el que se consiguen dichos objetivos (eficiencia económica)
- Máximo consenso social de las actuaciones, si es posible mediante la puesta en común de su valoración final con el resto de los participantes en el proceso

Aunque más adelante se volverá sobre estos condicionantes, debe subrayarse que la dificultad de alcanzarlos estriba, principalmente, en la necesidad de introducir metodologías para la evaluación y selección de las actuaciones. El mayor riesgo que corre un programa de medidas nacido de la participación de los agentes sociales y público general es la falta de consideración de todas las posibles interacciones entre las distintas propuestas. Cada medida es potencialmente válida para un tramo de río y, desde unos intereses concretos, pero el objetivo final es un conjunto, y no una suma de acciones independientes. La dificultad de establecer, dentro de los planes de demarcación, un programa de medidas bien diseñado, radica en la forma de evaluar

las relaciones entre las propuestas individuales que lo conforman de forma holística. Por otra parte, el gran riesgo de la planificación clásica, emanada de un “concilio de sabios” centralizado en unas pocas instituciones, es su falta de legitimidad actual, sobre todo cuando conlleva reasignación de recursos locales.

En definitiva, este trabajo tratará de esbozar un procedimiento que ayude a redactar los programas de medidas de los nuevos planes hidrológicos, integrando los aspectos surgidos de la participación pública. Para ello, en primer lugar se definirá las fases de un proceso de participación pública genérico, válido al menos para los fines de este trabajo (*apartado 2*); en cada fase se señalarán claramente los materiales de partida y los resultados generados. Una vez llegados a cierto punto del proceso, se dispondrá de información suficiente para elaborar un conjunto de documentos, que se ha clasificado en cuatro niveles, en función del grado de elaboración, desde un primer nivel con los datos brutos de las actas de las reuniones celebradas, hasta un cuarto nivel, caracterizado por una dosis importante de abstracción técnica y metodológica. Los tres primeros niveles de elaboración de los materiales resultantes de las actividades de participación se describen en el *apartado 3*, mientras que el nivel cuarto, el más teórico y conceptual, se presenta en el *apartado 4*. Acto seguido, a la luz del método presentado, se analizan brevemente las necesidades de transformación de las nuevas Oficinas de Planificación Hidrológica, en el caso de que tuvieran que llevar a la práctica la planificación integral descrita (*apartado 5*). Finalmente, el *apartado 6* incluye un resumen y algunas conclusiones generales del trabajo.

## 2. 2- FASES DE TRABAJO Y CONCEPTOS BÁSICOS ASOCIADOS.

La participación pública en materia de aguas puede llevarse a cabo de muy distintas maneras, recurriendo a distintos métodos y aplicando diversas herramientas. En este documento se va a definir un proceso de participación genérico, válido para los fines específicos que aquí se persiguen: la interrelación entre dicha participación y los programas de medidas. No es objetivo de este trabajo el analizar y comparar diferentes métodos, con sus ventajas y deficiencias, ni elucidar cuál de ellos resulta óptimo para extraer la mayor cantidad de información posible.

El proceso de participación propuesto, orientado a la redacción de los planes de cuenca del primer ciclo de planificación vinculado a la Directiva Marco del Agua (año horizonte 2015), consta de las siguientes fases:

- 1- Elaboración de materiales e identificación de agentes o grupos sociales por cuenca.
- 2- Reunión plenaria de presentación del proceso de cuenca.
- 3- Reuniones dinámicas de participación con los agentes o grupos sociales.
- 4- Análisis y elaboración de materiales
- 5- Reunión plenaria de presentación de resultados y búsqueda de consensos.

A continuación se describen brevemente cada una de estas fases.

- 1- Elaboración de materiales e identificación de agentes o grupos sociales por cuenca

Como tarea inicial del proceso, es preciso elaborar algunos materiales, entre los que pueden citarse:

- Libro o folleto divulgativo del diagnóstico técnico de la cuenca. Este documento, que se puede organizar y presentar de diversas maneras, debe al menos incluir los siguientes contenidos:
  - Definición, objetivos y limitaciones de la participación. En este punto es necesario un especial cuidado por parte del facilitador para no

crear falsas expectativas sobre el proceso de participar. El principio fundamental que debe guiar el proceso es la transparencia y debe de quedar claro por escrito cómo se va a recoger la información, cómo se va a tratar la información recogida y qué cómo se entiende la confidencialidad de la información.

- Descripción general de la cuenca<sup>19</sup>. En este aspecto, conviene resaltar que no se trata de recopilar toda la información técnica disponible para “educar” a los participantes sino de estimular la reflexión de los participantes para que elaboren su propio diagnóstico a partir de su propia percepción de los problemas.
  - Diagnóstico abierto y preliminar de la cuenca y definición de temas clave.
  - Listados abiertos de posibles medidas, de diversa índole, para resolver las problemáticas detectadas de forma preliminar.
- 
- Cuestionario-guía. Se trata de un documento útil para conducir las reuniones inter-sectoriales y recabar información, del que se hablará más adelante, en el contexto de dichas reuniones.
  - Web informativa. Es importante que esté disponible y actualizada en Internet la información que se maneje en el propio proceso de participación.
  - Trípticos, paneles, carteles e información en prensa local, como medios para captar la atención del público adecuados para mejorar la representatividad del proceso de participación y evitar en la medida de lo posible que grupos sociales con interés en participar queden excluidos

Simultáneamente, es preciso llevar a cabo el mapa de agentes o grupos sociales, recogiendo en una base de datos la información de contacto y la filiación de cada uno. Esta tarea no es trivial y los facilitadores del proceso deben poner especial énfasis haya la máxima representatividad. Una técnica comúnmente empleada y conocida como “bola de nieve” es que los propios participantes sugieran si se echa en falta algún agente o grupo social. Por otra parte, también es conveniente presentar especial atención a que el lugar de encuentro sea lo suficientemente neutro para fomentar la distensión y el debate y cuya logística no suponga una barrera para algunos colectivos.

---

19 En este documento se utilizará el término cuenca para referirse a todo el territorio, incluido estuario y costa, que integra el sistema o demarcación donde se esté llevando a cabo la planificación.

## 2- Reunión plenaria de presentación del proceso por cuenca

Cumplidas estas tareas iniciales, la primera fase pública del proceso es la reunión general de lanzamiento, cuyos objetivos específicos son los siguientes:

- Presentar el marco general del ciclo de planificación hidrológica en que nos encontramos y los objetivos específicos de la participación. Se trata ésta de una tarea transversal a todo el proceso pero aquí se le pondrá un énfasis especial.
- Aportar los datos más importantes del diagnóstico de la cuenca. Principales problemas y grandes tipos de soluciones disponibles.
- Anunciar el calendario, método y expectativas del proceso de participación que se inicia, así como la posibilidad de obtener a través de la página web información puntal y actualizada para aquellos que hagan uso habitual de la Red.

Este evento tiene por otro lado un sentido eminentemente simbólico y mediático, ya que a partir de él se da por iniciado públicamente el proceso.

## 3- Reuniones dinámicas de participación con los agentes o grupos sociales.

Estas reuniones tienen como misión fomentar el encuentro y debate entre grupos reducidos de representantes sociales con intereses o competencias diversas: alcaldes, técnicos, ONG's y colectivos sociales, empresarios, etc. Los objetivos que deben satisfacerse en las reuniones de agentes son los siguientes:

- Presentar a los participantes y que se conozcan entre sí (procurando que no haya posiciones dominantes que monopolicen la interacción en el grupo).
- Obtener su diagnóstico de la cuenca, con puntos de consenso y puntos de desacuerdo
- Recabar propuestas de medidas concretas por parte de los grupos.
- Identificar preferencias individuales de los distintos agentes sobre escenarios de futuro para la cuenca.

Para llevar a cabo el último punto, puede resultar conveniente disponer de un cuestionario guía, que se entregará a los asistentes de las reuniones al principio, y que

éstos rellenarán durante el desarrollo de la reunión. Debe resaltarse que dichos cuestionarios, en el contexto de este documento, están concebidos como herramientas de apoyo en la recolección de información a través de las reuniones presenciales, y no se contemplan como encuesta alternativa por correo o vía Internet ni tienen significado estadístico. En el caso de que los cuestionarios demanden un cierto grado de conocimiento técnico específico, es importante que el facilitador trate de aclarar y homogeneizar el sentido del cuestionario, de tal forma que todos los cuestionarios se complementen en unas condiciones de información previa similares. Por último, es importante utilizar los cuestionarios también como herramienta de evaluación del propio proceso de participación, incidiendo en la percepción del proceso, el grado de comprensión de mismo y en aspectos aprendidos durante el transcurso de la sesión.

#### 4- Análisis y elaboración de materiales

Tras las fases de consulta en el diagnóstico de los problemas de cuenca y las posibles soluciones esta fase abre la posibilidad de añadir un nuevo peldaño a la participación pública a través del análisis de la información recogida y la elaboración de los resultados del proceso. Se trata en todo caso de una fase de amplia componente técnica en su mayor parte y donde no es evidente cómo integrar la participación. Las prácticas más sencillas pasan por distribuir resultados a medida que se vayan obteniendo entre los participantes lo antes posible con el fin de mantener una vía directa de comunicación y abrir los procesos de deliberación técnica a observadores (generalmente a los agentes sociales con mayor capacidad de liderazgo). La descripción detallada de los diferentes niveles de análisis y elaboración de los materiales procedentes de las reuniones inter-sectoriales es el objetivo de los apartados 3 y 4 de este documento.

#### 5- Reunión plenaria de presentación de resultados y búsqueda de consensos

Esta reunión de todos los participantes del proceso y sociedad interesada, tiene como objetivo presentar los resultados que se han obtenido durante el proceso de participación. Es conveniente debatir con los agentes, a lo largo de esta reunión, por un lado los resultados específicos del proceso y por otro lado el sentido y la utilidad de las actividades realizadas para fomentar la participación. Esta fase es por tanto clave desde el punto de vista del aprendizaje social y por tanto clave para juzgar la calidad del proceso. Es posible que no exista un consenso general y se den posiciones minoritarias con respecto a las soluciones planteadas para cumplir con los temas clave

o con respecto a cómo se ha conducido el propio proceso. En este sentido, siempre que no se logre un consenso, las posiciones minoritarias y puntos de distensión deben quedar perfectamente reflejados en el informe final que ha de llegarle a la confederación correspondiente.

### Concepto de tema clave

En varios apartados de este documento se recurre al concepto de “tema clave” (*key water issue*), tomado de la terminología de la DMA, como un elemento importante a la hora de estructurar la metodología propuesta. Se denomina “tema clave”, en el contexto específico de este documento, a una realidad concreta percibida en una cuenca, que resulta problemática en virtud de alguno de los siguientes criterios:

1. Incumplimiento comprobado de la legislación vigente. Por ejemplo: el incumplimiento de la DMA en una cuenca es un problema, y por tanto es susceptible de que dar lugar a un tema clave sobre el estado de las masas de agua de la demarcación de estudio.
2. Los incumplimientos no comprobados pero previsibles (en el momento actual o en el futuro) de leyes vigentes o en fase avanzada de tramitación (por ejemplo la directiva sobre inundaciones, a fecha de julio de 2007)
3. Todo proceso o fenómeno relacionado con el agua que genera preocupación o inquietud en la sociedad, aunque no incumpla la legislación sobre aguas: gestión de bosques, modelo de desarrollo urbanístico, conservación del patrimonio cultural, etc.

Los temas clave no deben por obligación afectar únicamente a las competencias de la administración hidráulica (ríos o costas), sino que basta con que la afecten parcialmente. Por lo tanto, la conservación de los tramos de río o costa afectados por algún tipo de figura de protección (parque natural, LIC, etc.) puede constituir un tema clave, aunque la competencia en estos espacios no perteneciera a la administración hidráulica.

Por último, es importante que los temas claves sean suficientemente genéricos como para que cualquier propuesta de actuación en la cuenca pueda encajar en alguno de ellos (por ejemplo, un tema clave de recuperación y protección de ecosistemas acuáticos puede incluir los objetivos de la DMA, así como otras actuaciones

relacionadas), y para que el número de ellos sea lo más reducido posible, en aras de la operatividad del proceso.

### **3. 3- METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DE RESULTADOS. NIVELES 1, 2 Y 3.**

En el epígrafe anterior se ha descrito un proceso genérico de participación pública, que en muchos aspectos se asemeja a diversos procesos que se están llevando a cabo actualmente en diversas regiones y países europeos. La cuestión que se pretende abordar a continuación es la definición de los materiales brutos de las diversas actividades de participación, y de los sucesivos niveles de elaboración de dichos materiales, hasta hacerlos útiles para los gestores del agua. En otras palabras, se pretende aportar elementos de integración en la planificación entre la participación pública abierta y semiestructurada, y la planificación tradicional de las confederaciones, bastante más cerrada y estructurada

Se puede plantear el procedimiento de análisis de los materiales y elaboración de resultados del proceso de participación como un proceso de cuatro niveles, de menor a mayor grado de abstracción, síntesis y conceptualización:

Nivel 1: Materiales brutos obtenidos del proceso

Nivel 2: Extracción de las propuestas de medidas emitidas por los agentes y grupos sociales

Nivel 3: Elaboración de fichas técnicas de actuaciones y su valoración económica.

Nivel 4: Selección y priorización de paquetes de medidas bajo un enfoque holístico

A continuación se describirá la metodología de trabajo asociada a los tres primeros niveles, quedando el cuarto, por su complejidad y rasgos singulares, para el apartado siguiente.

#### Nivel 1: Materiales brutos obtenidos del proceso

Constituye el punto de partida, una vez finalizadas las reuniones inter-sectoriales. A lo largo de las mismas se han podido recabar los siguientes materiales:

- Archivos sonoros de las reuniones
- Actas de las reuniones
- Cuestionarios de participación rellenados por los agentes

Este material, en sí mismo, tiene un interés documental y atestigua el acto físico de la participación pública, cuando menos en grado de consulta interactiva, aunque no garantice su efectividad. Además, el registro de todas las intervenciones, si bien no es vinculante, permite rescatar y analizar la postura o actitud de cualquiera de los agentes, y de la propia administración hidráulica, durante el proceso.

La existencia de los cuestionarios permite, de forma no verbal y anónima, recabar posturas y opiniones más generales de lo que permite una breve intervención oral. El diseño de estos cuestionarios, como ya se ha expresado, se orienta a la obtención de un diagnóstico de la cuenca y del propio proceso, además de servir de incentivo para emitir propuestas de medidas, por parte de los agentes.

### Nivel 2: Extracción de las propuestas de medidas

Este nivel constituye un primer paso de elaboración y refinamiento del material bruto resultante del proceso de participación, pero sin alejarse en exceso de su forma y espíritu originales. Tal elaboración se basa tanto en las actas y grabaciones de las reuniones como en el cuestionario. En cuanto a las primeras, y tras escucharlas o leerlas atentamente, el objetivo es detectar y filtrar lo que denominamos propuestas de medidas, definidas como cualquier expresión de cambio de una faceta específica de la realidad, que es percibida como insatisfactoria por parte de un agente o grupos social. En este nivel, no se imponen apenas condiciones a cualquier declaración de intenciones o actitudes por parte de un asistente, para ser considerada como una propuesta de medida. El responsable de realizar este trabajo, no necesariamente con perfil técnico, debe plasmar de manera sintética, sin duplicar entradas, todas las propuestas emitidas en las reuniones o recogidas en los cuestionarios. Una vez recogidas en un documento-lista, es aconsejable distribuirlo entre los participantes para que expresen su conformidad con cómo ha quedado reflejado su input.

Pese a que no se pueden considerar resultado de un proceso de participación, las actuaciones contempladas en los planes sectoriales vigentes o en tramitación, que tengan relación con el agua (por ejemplo planes de abastecimiento, saneamiento, gestión de espacios naturales, etc.), también deben considerarse como propuestas de medidas, en este caso emanadas desde la administración pública.

Puesto que no se trata de reelaborar o analizar el contenido de las propuestas, el resultado material de este nivel 2 es una tabla que contiene los siguientes campos:

- Número de propuesta
- Descripción
- Tipo (según un criterio de clasificación, por ejemplo el de la CHE)
- Agente/s proponente/s

Nótese que las propuestas de medidas, además de poder ser contradictorias entre sí y de no requerir un sustento técnico-científico, presentarán una gran heterogeneidad en cuanto a ámbito espacial, efectividad, coste y objetivos perseguidos. Por todas estas razones, constituyen un material difícilmente utilizable por un gestor del agua para la toma de decisiones.

Por otro lado, en este nivel 2 también se recogerá el feedback de los participantes acerca del propio proceso. Este feedback es de carácter anónimo y se reflejará también en un listado que se distribuirá entre los facilitadores y resto del equipo vinculado a la organización del proceso. A partir de este feedback, el propio equipo consensuará un informe en donde se recojan las medidas a tomar para mejorar el proceso.

### Nivel 3: Elaboración de fichas de actuaciones

Una vez se dispone del listado de todas las propuestas de medidas emitidas por los agentes, el siguiente nivel de elaboración requiere, como en la planificación tradicional, la intervención de personal técnico, pero se hace aconsejable que haya sido partícipe de las primeras fases del proceso para aprovechar al máximo el aprendizaje social que haya tenido lugar; se puede, por otro lado, considerar (y es recomendable de cara a la transparencia) la presencia de agentes sociales pero como observadores del proceso en aquellos casos en los que sea posible. El objetivo es agrupar, traducir y reformular las propuestas sociales en formato de fichas de actuaciones, orientadas expresamente a la gestión. Por tanto, una ficha de actuación se concibe como un documento relativamente autónomo e independiente, susceptible de ser empleado para licitar un contrato de obra o de asistencia técnica desde la administración hidráulica, o promover cualquier acción concreta, interna o externa (firma de convenios con otros organismos, establecimiento de normas de funcionamiento interno, redimensionamiento o

reestructuración de equipos de trabajo, etc.). Dichas fichas cumplirán, para estos fines, ciertos requisitos:

- Su ámbito espacial mínimo será el de la masa de agua. Por lo tanto, se podrán agrupar en una misma ficha diferentes propuestas de medidas relativas al mismo tema (o similar) en la misma masa de agua.
- Se favorecerá, siempre que sea posible, cierta normalización de los costes asociados a las actuaciones, de tal manera que las más pequeñas se integren a una escala mayor (por ejemplo, el fomento de la educación y voluntariado ambiental puede plantearse a escala de un conjunto de masas de agua, en lugar de para cada masa concreta).
- Se agruparán, en la medida de lo posibles, las propuestas de medidas correspondientes a una misma categoría (saneamientos, regadíos, recuperación ambiental, gestión, etc.)

A diferencia de las propuestas de medidas, las fichas deberán contener información necesaria para actuar.. Los campos básicos que debe contener una ficha se enumeran a continuación:

1. Actuación
2. Categoría
3. Masas de agua
4. Propuestas de medidas asociadas
5. Finalidad/uso
6. Organismo/s competente/s
7. Localización/Municipios
8. Características/descripción
9. Interacciones con otras masas de agua o temas clave
10. Coste fijo estimado (€)
11. Costes variables estimados (€/año)
12. Situación técnico-administrativa
13. Fichas relacionadas
14. Observaciones/comentarios
15. Fotos/esquemas

Cada ficha de actuación, pese a ser una unidad ejecutable independiente, puede tener efectos colaterales, más allá del problema específico para el que se concibe. Por

tanto, el conjunto de las fichas de una cuenca o unidad de gestión no es un paquete ejecutable como tal, ya que incluirá, por lo general, actuaciones antagónicas y también redundantes. Teniendo en cuenta que el objetivo último de la planificación de un sistema, en este caso la demarcación hidrográfica, es definir un conjunto de medidas que resulte óptimo para la totalidad, las fichas como tales, pese a su validez individual, distan mucho de constituir un programa de medidas equilibrado, holístico. Por lo tanto, este tercer nivel de elaboración del material de participación no puede ser el paso final y definitivo.

En el apéndice 1 se presentan tres ejemplos de fichas, extraídas de los resultados del proceso de participación que se ha llevado a cabo en la cabecera de la cuenca del Ebro hasta Quintanilla-Escalada.

#### **4. 4- METODOLOGÍA PARA LA SELECCIÓN Y PRIORIZACIÓN DE ACTUACIONES (NIVEL 4).**

El último paso del procedimiento de elaboración de los materiales de participación consiste en llevar a cabo, por parte de diversos expertos, una valoración cualitativa de todas las posibles interacciones entre las actuaciones incluidas en las fichas, buscando siempre el establecer consensos. Se trata de una actividad eminentemente técnica y con expertos de contrastada experiencia local y nacional, que se apoya en una visión holística de la cuenca o demarcación hidrográfica. Si en el tercer nivel de elaboración ya se introdujo en las fichas de actuaciones la componente sistémica, al incluir el campo 9- *Interacción con otras masas de agua y otros temas clave* en las fichas, es en este último nivel cuando dicha interacción adquiere protagonismo. Será el momento de extremar el grado de abstracción y conceptualización de las propuestas de los agentes sociales, hasta el punto de evaluarlas y priorizarlas sobre una base más objetiva, que cuando menos incluya expertos de diferentes instituciones. Dicho esto, para que exista bidireccionalidad en el aprendizaje entre los expertos técnicos y los agentes sociales, es conveniente no sólo que algunos de los primeros asistan a las reuniones de agentes, como ya se ha comentado, sino también que algunos representantes significativos de los segundos actúen como observadores de este proceso de nivel 4, siempre que sea posible por las características del proceso y respetando la voluntad de consenso. La idea subyacente es la de alejarse al máximo de la posibilidad de pervertir el proceso de participación pública a través del uso de esquemas clásicos de los modelos tecnocráticos. Como ya se ha comentado, se persigue la integración y el aprendizaje social y no la simple concatenación de dos procesos secuenciales.

El método propuesto se basa en responder a las siguientes preguntas:

- ¿Cómo afecta cada medida de actuación a cada una de las masas de agua del sistema, en relación con cada uno de los temas clave?
- ¿Cómo afecta el conjunto de actuaciones propuestas para cada masa de agua a su estado ecológico y con qué grado de probabilidad?

Dado que el grado de afección no es una variable física con unidades definidas, se debe adoptar un criterio simplificado, basándose en una valoración cualitativa de tipo semafórico:

- **Verde:** La medida mejora la masa de agua con respecto al tema clave con alta probabilidad.
- **Ámbar:** La medida no afecta a la masa de agua en relación con el tema clave con alta probabilidad.
- **Rojo:** La medida afecta negativamente a la masa de agua en relación con el tema clave tratado con alta probabilidad.

Según esta metodología, cada actuación llevará por tanto asociada una tabla de efectos, cuyo aspecto general será:

Actuación XX.

	Masa de agua 1	Masa de agua 2	...	Masa de agua n
<b>Tema clave 1</b>	.....			
<b>Tema clave 2</b>	.....	.....		
<b>Tema clave m</b>	.....	.....		

Estas tablas tratarán de reflejar, como su nombre indica, el efecto de la propuesta analizada en cada una de las unidades del sistema, en lo relativo a cada uno de los temas clave. Por ejemplo, si la actuación analizada fuera una embalse en la cabecera de una cuenca compuesta por tres masas de agua (tramo alto, medio y bajo), y los temas clave considerados son los riesgos de inundación, la recuperación de los ecosistemas (DMA) y el abastecimiento de agua, la tabla de efectos asociada valorará cómo afecta la nueva infraestructura, tanto en términos de riesgos de inundación como de recuperación ambiental y satisfacción de usos, a todas las masas de agua.

Conviene resaltar un hecho importante desde el punto de vista conceptual: los efectos de cada actuación en las masas de agua, con respecto a los temas clave, son tratados como variables estadísticas, y no deterministas, como queda recogido en el código semafórico. Un segundo nivel de aleatoriedad de las mismas viene dado en principio por los distintos expertos que hacen su valoración pero, como ya se ha indicado, este segundo nivel de aleatoriedad tenderá a disminuir a lo largo de las iteraciones del proceso Delphi, que buscará el consenso general y si éste no se diera en algún caso, reflejará el nivel de incertidumbre estimado de forma cualitativa (alta, media, baja). Por lo tanto, las tablas de efectos, más que una cálculo o una evaluación científica, deben considerarse como una encuesta cualificada que trata de extraer de un grupo singular de agentes, los técnicos y expertos, la mayor cantidad de información posible. Como corolario, la aplicación del método Delphi requiere un número mínimo de expertos por cada tema clave, ya que de esta manera se consigue caracterizar la percepción de incertidumbre asociada a la medida que se analiza.

Llegados a este punto (aunque también se puede plantear en paralelo), será momento de abordar la segunda pregunta en relación a la composición de efectos en una masa de agua. Hasta este momento la exposición se ha centrado en cuantificar los efectos de las actuaciones, sin prestarle atención a las condiciones iniciales del sistema en cuanto a impactos, es decir, el diagnóstico de la cuenca. Es evidente que se proponen actuaciones para resolver una serie de problemas detectados, de manera que su efecto agregado compense una situación de partida deficitaria, o no empeore en demasía un buen estado inicial. Para cerrar el método propuesto, es necesario expresar el diagnóstico de la cuenca, para cada masa de agua y tema clave, con el mismo sistema semafórico de valoración que los efectos de las actuaciones.

<b>Estado ecológico</b>
Mejora con alta probabilidad
Se mantiene con alta probabilidad
Empeora con alta probabilidad

Disponiendo de un procedimiento para evaluar el efecto conjunto de un paquete de actuaciones en una masa de agua, para un cierto tema clave, y de una escala compatible para expresar el diagnóstico inicial, resulta relativamente sencillo formular el objetivo final del método, en forma de un problema de optimización con restricciones. Se trata de encontrar en el foro de expertos aquel subconjunto, de todo el conjunto de actuaciones, que se interprete de forma consensuada que generaría el

mayor efecto agregado positivo en todas las masas de agua con respecto a todos los temas clave, y lo haga con el mínimo coste y mayor consenso social.

Para buscar ese mayor consenso social posible, no basta sólo con la valoración de los expertos, que al fin y al cabo se trata de un único grupo social muy definido, sin legitimidad para juzgar el grado de consenso social. Es por ello por lo que los resultados del proceso Delphi se realimentarán a los participantes del proceso antes de ser remitidos a las autoridades gestores. La idea se basará en un sesión de trabajo y debate donde se discutan los resultados del proceso con vocación de consenso pero también reflejando en el informe final las posiciones minoritarias que surjan como consecuencia del debate. Se trata de un paso clave para el aprendizaje social y para evaluar el “producto” resultante de tanto trabajo. La dinámica será de nuevo la de grupos inter-sectoriales y sesiones plenarias. Cabe comentar que si han existido observadores en algunos de los niveles 3 y 4, éstos tendrán un papel de especial relevancia en el debate y se les debe de conceder la posibilidad de comentar sus impresiones en mesa plenaria.

Por tanto, todo el procedimiento descrito está orientado a obtener paquetes de medidas válidos, que reflejarán las distintas formas posibles de afrontar el futuro de la cuenca, con coste y nivel de consenso aceptables. Es de esperar que dichos paquetes de medidas tengan correlación con los principales escenarios de futuro que se plantean para ese territorio.

## 5. 5- LAS NUEVAS OFICINAS DE PLANIFICACIÓN Y PARTICIPACIÓN HIDROLÓGICA.

El proceso planificador, tal y como se ha tratado de describir en los párrafos anteriores, puede resumirse en un esfuerzo continuo por re-dibujar y difuminar las fronteras entre medio ambiente, tecnología y sociedad, partiendo de la base de que no son esferas independientes y que la forma en que se superponen es fruto de un proceso sostenido de negociación colectiva para representar la realidad (y del que se derivan las vías potenciales para modificarla). La función de la administración hidráulica, como el de otras administraciones ambientales, deberá ser cada vez más, en el futuro, la de contribuir a este proceso de hibridación de estas tres esferas y no de purificación cómo ha venido siendo habitual. No existen grupos sociales que se autocontengan en una sólo esfera – por poner un ejemplo, los ingenieros también tienen un modelo de sociedad, los ecologistas también tienen conocimiento técnico.

El modelo moderno de construcción de esferas independientes con sus correspondientes fronteras definidas, que durante buena parte del siglo XX le permitió a las administraciones hidráulicas abrazar el discurso técnico-científico y convertirlo en dominante, sin lugar a dudas produjo buenos resultados a lo largo de buena parte del siglo XX, pero los desequilibrios que plantea se han hecho demasiado evidentes en el siglo XXI. En los últimos años ya han aparecido signos de cambio, ya que se están esforzando por incorporar en la plantilla la visión de otras disciplinas, como biólogos y ecólogos, aunque todavía sin haberse llegado a producir a un debate enriquecedor con los ingenieros, sino más bien alimentando la disyuntiva “desarrollismo *versus* conservacionismo”, fruto de la herencia purificadora del siglo XX. En esta línea, cabe comentar que no existe todavía consenso sobre cuáles son los perfiles profesionales más adecuados para cubrir la dimensión social, siendo los principales candidatos antropólogos, sociólogos, filósofos empíricos, geógrafos, politólogos o historiadores. En cualquier caso, se percibe una necesidad de incorporar las ciencias sociales y disciplinas humanísticas afines en la gestión del agua y al medio-ambiente, después de un largo periodo de devaluación o marginación profesional de estas especialidades bajo el paradigma de la modernidad. Incluso dentro de las propias ciencias sociales, la marginación que ha sufrido el estudio de la ciencia y del medio-ambiente debido a la misma causa, el paradigma moderno, está remitiendo bajo la pujanza de disciplinas como los estudios sociales de ciencia y tecnología o la sociología medio-ambiental.

Además de la variedad y peso de los distintos perfiles profesionales que es necesario integrar en las Oficinas de Planificación Hidrológica (OPH), se detecta otra deficiencia en estos órganos, relacionada con la posición que ocupan en el organigrama de las Confederaciones Hidrográficas o Agencias del Agua. Se ha afirmado que la actividad central de las OPH es la definición y divulgación de las estrategias y criterios de actuación del organismo hidráulico. Estas estrategias deben emanar directamente de la alta dirección de dicho organismo y, en consecuencia, el ente de planificación debe depender directamente del máximo responsable. De otra forma, se corre el riesgo de que los criterios del área técnica o de comisaría sean incoherentes o, como mínimo, independientes de la actividad planificadora. El acto de ubicar la OPH en el mismo nivel jerárquico que la Dirección técnica, la Comisaría de Aguas o la Secretaría General refleja una concepción desfasada de la planificación, como actividad autónoma independiente de las actividades del resto de departamentos. La OPH debería constituir una unidad de apoyo adscrita a la presidencia o gerencia de las administraciones hidráulicas, y los resultados de su actividad se deben transmitir a toda la organización, de forma por tanto transversal, superando las barreras departamentales desde la alta dirección, no desde la propia OPH.

En cuanto a las actividades que desarrollan las OPH, también cabe hacer algunos comentarios críticos. La redacción de planes hidrológicos periódicos, con sus programas de medidas, como núcleo paradigmático del modelo de planificación de tipo evento, debe convertirse en una actividad secundaria, incluso prescindible, frente a la planificación dinámica, como tarea continua y no puntual. Las inversiones y medidas de gestión se deben planificar en continuo, a ser posible a dos o tres años vista, sin necesariamente crear expectativas ni compromisos, y mucho menos con rango de ley, a más largo plazo. Sin embargo, la planificación basada en un modelo de eventos, en contraposición a la de tipo adaptativo, viene en gran medida impuesta por la ley, y no es objeto de este trabajo analizar posibles deficiencias de la ordenación jurídica vigente.

Por otra parte, y en este mismo orden de cosas, la eficiencia de las OPH no puede ni debe medirse únicamente a partir de la producción de documentación escrita, menos aún técnica. Sus herramientas de comunicación deben ser acordes con la realidad en que se imbrican y que desean transformar: coloquios, mesas redondas, paneles, trípticos, entrevistas, Internet, etc. La productividad se debe medir por la cantidad y calidad de los procesos en los que ha de involucrar al mayor número de agentes

representativos de toda la sociedad pero siempre bajo el objetivo del aprendizaje social y no de demostrar poder de convocatoria. El aprendizaje social es algo que resulta complicado de medir, como sucede con otros conceptos de las organizaciones como el talento, la creatividad o el capital de conocimiento y es además un objetivo de largo plazo, no se consigue con inmediatez. En todo caso, existen dentro de las ciencias sociales formas de identificarlo y conlleva como resultado una consolidación de patrones propios de la democracia participativa.

En definitiva, se han planteado algunas críticas relativas a la estructura de las administraciones hidráulicas, articulada desde el análisis de tres facetas específicas de sus órganos de planificación y estrategia, las OPH:

- Perfiles profesionales que los componen
- Posición que ocupan en el organigrama de la organización
- Tipo de productos generados y forma de medir su productividad

## 6. 6- RESUMEN Y CONCLUSIONES

Se ha presentado un conjunto de procedimientos y metodologías dirigidas a compatibilizar e integrar las actividades de planificación tradicionales, basadas en criterios técnicos, con las basadas en procesos participativos. Si bien ya se da el hecho de la participación pública en las administraciones hidráulicas y en los nuevos planes de cuenca, ésta es excesivamente formal y se considera que existe una falta de vinculación nítida entre la participación y la elaboración de los programas de medidas de los planes.. Habiendo argumentado que la planificación hidrológica es una única actividad socio-técnica, queda claro que las herramientas y métodos deben también ser únicos y no unos específicos para los aspectos participación, y otros diferentes para el resto de materiales. En definitiva, es necesario incorporar a más grupos sociales (y también criterios sociológicos) en los procesos de decisión de los círculos tecnológicos, así como mayor debate científico-técnico fuera de dichos círculos. .

La base de la metodología expuesta se basa en orientar el proceso a la consecución de algunos resultados concretos y tangibles utilizando cuatro niveles.. El nivel 1 cubre la puesta en limpio de los materiales de participación (actas, grabaciones y encuestas); el nivel 2 transforma dichos materiales en propuestas de medidas específicas, entendidas como voluntades de cambio de alguna faceta de la realidad hídrica por parte de un agente o grupo de ellos, sin imponer ningún tipo de restricción. El tercer nivel supone la unificación y homogeneización de medidas de la misma naturaleza en una serie de fichas de actuaciones, que ya contienen información técnica; sin embargo, el conjunto de todas las fichas que se derivan de un proceso participativo no puede considerarse como un programa de medidas coherente y equilibrado, puesto que muchas actuaciones serán antagónicas o redundantes. Nótese que, si bien el formato de fichas se viene utilizado habitualmente en la planificación hidrológica, en este nuevo contexto, su génesis y estructura emana principalmente de la consulta y de las aportaciones de los agentes sociales, sin que en ningún momento por el hecho de haber sido así concebidas se conviertan automáticamente en vinculantes,

El nivel cuarto de elaboración tiene por objetivo seleccionar y jerarquizar conjuntos de actuaciones que consigan resolver los problemas de la cuenca con un mínimo coste y

máximo consenso social. Se trata de la fase más compleja y controvertida de la metodología, ya que intenta cuantificar las interacciones más relevantes del sistema. Este nivel supone un alto grado de abstracción con respecto a los materiales originales generados por los agentes, y requiere una fuerte implicación de la comunidad técnica y científica para llevarlo a cabo. Dada la incertidumbre e impredecibilidad, parcial o total, de algunos de los procesos y fenómenos que es preciso evaluar, el criterio científico es tratado de manera estadística, y no determinista. Así, diversos expertos, bajo un mecanismo de tipo Delphi, se encargarán de caracterizar de forma el efecto que el conjunto de actuaciones tendría en cada masa de agua, con respecto a cada tema clave.

La implantación de estos métodos de trabajo en las Oficinas de planificación hidrológica de las Confederaciones y Agencias del Agua requeriría cambios importantes en la estructura de estas organizaciones, así como en sus formas de trabajo y perfiles profesionales de la plantilla.

## APÉNDICE 1: EJEMPLOS DE FICHAS DE ACTUACIONES <sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Los ejemplos que se presentan han sido extraídos de las fichas de actuaciones resultantes del proceso de participación pública para la redacción del Plan hidrológico de cuenca de la cabecera del Ebro hasta Quintanilla-Escalada.



**ACTUACIÓN:** INTENSIFICACIÓN DE LABORES DE LIMPIEZA EN LOS CAUCES EN EL ÁMBITO DE LA CABECERA DEL EBRO.

**CÓDIGO DE ACTUACIÓN:** CEB-01

**CATEGORÍA:** Gestión hídrica.

**REFERENCIA HIDROGRÁFICA:** Junta de Explotación nº 1

**MASAS DE AGUA AFECTADAS:**

Nacimiento Híjar- confluencia Ebro (841)  
Río Izarilla y nacimiento del Ebro hasta embalse del Ebro (465)  
Río Ebro desde presa Embalse del Ebro hasta río Polla (468)  
Río Ebro desde río Polla hasta arroyo Hijedo (470)  
Río Ebro desde arroyo Hijedo hasta Rudrón (472)

**PROPUESTAS DE MEDIDAS ASOCIADAS:**

Dar continuidad y reforzar las labores de limpieza fluvial que habitualmente han estado a cargo de la empresa pública del Gobierno de Cantabria MARE. (11).

**FINALIDAD/ USO:** La limpieza de ríos en ciertos lugares, donde el aporte de material alóctono es particularmente intenso, o bien, la particular morfología del propio río localiza la deposición de materiales en lugares concretos.

**ORGANISMO(S) COMPETENTE(S):** Confederación Hidrográfica del Ebro (MMA);  
Consejería de Medio Ambiente (Gobierno de Cantabria).

**LOCALIZACIÓN:** Valle de Sedano (Castilla y León); Valderredible, Valdeprado del Río, Las Rozas de Valdearroyo, Reinosa, Campoo de Enmedio, Hdad. de Campoo de Suso (Cantabria).

**CARACTERÍSTICAS:** MARE se encarga habitualmente de la ejecución de estos trabajos de limpieza fluvial en los ríos de Cantabria, a petición de los ayuntamientos que así lo soliciten. Esta empresa insta a la CHE a apoyarlos y cofinanciar su actividad. El Ayuntamiento del Valle de Sedano tiene problemas de obturación en el puente de Escalada, especialmente durante los desembalses, que normalmente tienen que limpiar los propios vecinos.

**INTERACCIONES CON OTRAS MASAS DE AGUA O TEMAS CLAVE:**

Las labores de limpieza mal planificadas, dirigidas y/o ejecutadas pueden desembocar en graves afecciones tanto a la flora como a la fauna locales y llegar a suponer la destrucción de importantes hábitats presentes tanto en el lecho fluvial como en las riberas.

- Reducción del riesgo de desbordamiento por acumulación de materiales en el cauce en caso de avenidas importantes.
- Reducción del riesgo de accidentes en la navegación deportiva.
- Control de vegetación invasora.

- Mejora estética del entorno fluvial

**COSTE FIJO ESTIMADO (M€):**

**COSTE VARIABLE ESTIMADO (€/año):** 20.000 €/año

**SITUACIÓN TÉCNICO- ADMINISTRATIVA:** Propuestas obtenidas del proceso de participación del presente Plan Hidrológico.

**FICHAS DE ACTUACIONES RELACIONADAS:** CEB-02 [Mejora de infraestructuras utilizadas como puntos de acceso al río para la navegación fluvial](#)

**OBSERVACIONES:** Se considera necesaria la supervisión técnica de los trabajos por parte de técnicos cualificados. El Plan Hidrológico no contempla riesgos importantes de taponamiento en la zona referida.



**Fotos:** Labores de limpieza llevadas a cabo por las cuadrillas de MARE.

**ACTUACIÓN:** SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN EN H<sup>dad</sup> DE CAMPOO DE SUSO.

**CÓDIGO DE ACTUACIÓN:** CEB-14

**CATEGORÍA:** Saneamiento

**REFERENCIA HIDROGRÁFICA:** Junta de Explotación nº 1

**MASAS DE AGUA AFECTADAS:**

Nacimiento Híjar- confluencia Ebro (841)

Río Izarilla y nacimiento del Ebro hasta embalse del Ebro (465)

**PROPUESTAS DE MEDIDAS ASOCIADAS:**

- Saneamiento y depuración en Salces, Villacantid, Abiada y 20 localidades más (20).
- Revisión de las depuradoras instaladas en el año 1988 (34).
- Conexión del saneamiento de este municipio con la EDAR de Reinosa (43)
- Aprovechamiento de dicha conexión para la creación de un paseo fluvial (44)

**FINALIDAD/ USO:** Saneamiento de las localidades de Salces, Villacantid, Abiada y 20 localidades más. Revisión de depuradoras y rediseño de las redes de saneamiento.

**ORGANISMO(S) COMPETENTE(S):** Confederación Hidrográfica del Ebro; Consejería de Medio Ambiente (Gobierno de Cantabria).

**LOCALIZACIÓN:** Términos municipales de Hdad de Campoo de Suso, Campoo de Enmedio y Reinosa (Cantabria).

**CARACTERÍSTICAS:** La Hermandad de Campoo de Suso se asienta en un territorio drenado por los ríos Izarilla, Ebro e Híjar.

El Ayuntamiento de Campoo de Suso, compuesto por 25 núcleos de población, posee más de 50 depuradoras cuyo funcionamiento es mejorable. Se propone la conexión de pequeños núcleos al saneamiento de Reinosa. Este municipio posee más de 10.000 cabezas de ganado, lo que provoca una importante contaminación difusa. Se propone estudiar medidas económicas para incentivar la gestión adecuada de estos residuos.

**INTERACCIONES CON OTRAS MASAS DE AGUA O TEMAS CLAVE:**

**Negativas:** No se contemplan en la fase de estudio. En la fase de construcción los impactos serán debidamente minimizados.

**Positivas:** La disminución de vertidos urbanos, o al menos la reducción de su carga contaminante incidirá positivamente en la calidad ecológica de los ríos, sobre las comunidades fluviales y de ribera. La mejora sanitaria de los ríos afectados por esta medida ayudará en el cumplimiento de los objetivos marcados por la Directiva Marco del Agua para estas dos cuencas. Potenciará proyectos de mejora ambiental en el entorno fluvial por lo que podrá dar cabida a otros usos que ahora se encuentran limitados. Mejorarán ambientalmente los lugares pertenecientes a la Red Natura 2000 presentes en este municipio. Mejorará el aspecto estético de los ríos. Indirectamente protegerá al acuífero de Fontibre.

**COSTE FIJO ESTIMADO (€):** 2.400.000

**COSTE VARIABLE ESTIMADO (€/año):** 100.000

**SITUACIÓN TÉCNICO-ADMINISTRATIVA:** Propuestas obtenidas del proceso de participación del presente Plan Hidrológico.

**FICHAS DE ACTUACIONES RELACIONADAS:** CEB 23- [Establecimiento de caudales ecológicos](#) y [restauración vegetal del río Híjar](#).

**OBSERVACIONES:** La depuración de Salces, Villacantid y Abiada está prevista en el Plan Director de Saneamiento, Depuración y Calidad de las Aguas de Cantabria (2006-2010) en el apartado referido a actuaciones de saneamiento en pequeñas comunidades con un presupuesto de **2,29 M de €**

*La experiencia de la Oficina de Participación Hidrológica de Cantabria.*

**Juan Carlos Guerra Velasco**

Centro de Investigación del Medio Ambiente (CIMA)  
jcguerra@medioambientecantabria.com

**Fernando Silió Cervera**

Centro de Investigación del Medio Ambiente (CIMA)  
silio\_f@medioambientecantabria.com

**Jesús Varas Cobo**

Centro de Investigación del Medio Ambiente (CIMA)  
varasj@gmail.com

**Eduardo García Alonso**

Ingeniero consultor.  
edelwar@gmail.com

**Gustavo Gutiérrez Fernández**

Centro de Investigación del Medio Ambiente (CIMA)  
gutierrez\_g@medioambientecantabria.com

**Agustín Ibáñez Martínez**

Centro de Investigación del Medio Ambiente (CIMA)  
ibanez\_a@medioambientecantabria.com

## **Presentación**

En consonancia con los principios del Convenio de Aarhus (1998), se asume que una mayor participación del público en la toma de decisiones permite tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente, contribuye a sensibilizar al público respecto de los problemas medioambientales, le dan la posibilidad de expresar sus preocupaciones y ayudan a las autoridades públicas a tenerlas debidamente en cuenta. La participación real y eficaz implica una superación del modelo de democracia representativa para adentrarse en un nuevo modelo de democracia directa o, si se prefiere, deliberativa. En este nuevo contexto, los futuros Planes de Demarcación, que van a definir la gestión hidrológica incorporando los criterios de la Directiva Marco del Agua (DMA), suponen una oportunidad para acercar al ciudadano al proceso de la planificación y la toma de decisiones.

Este acercamiento no debe ser improvisado. Por el contrario, la relación que la elaboración de un plan exige entre sociedad, técnicos y políticos debe ser cuidadosamente valorada, atendiendo a distintas variables, entre las que destacan la distinta realidad socioambiental de cada cuenca y las sensibilidades de los encargados de la planificación. Además, la participación debe entenderse no sólo como un deber

éticosocial, sino como una forma de proporcionar un mejor conocimiento, una pluralidad de perspectivas y una riqueza de sensibilidades que no siempre son fácilmente accesibles para el planificador.

En este contexto, la definición de un método correcto que optimice la participación pública y asegure la correcta incorporación de las propuestas al documento técnico sigue siendo una tarea pendiente. En última instancia, se trata de convertir el discurso del plan en un diálogo fructífero y positivo (RAMÍREZ GONZÁLEZ, 2006).

La presente comunicación describe los factores más relevantes del conjunto de procesos participativos desarrollados por la Oficina de Participación Hidrológica de Cantabria (OPHIC) en distintas cuencas de la región, haciendo una lectura transversal a lo largo de los mismos, con el objetivo de poner de relieve la serie de decisiones que se han tomado con el doble fin de ajustar estos procesos lo más eficazmente posible a la realidad de cada una de las cuencas y de mejorar la calidad de la información obtenida desde el punto de vista de su adaptación a la planificación y garantía de satisfacción de los participantes.

*Fig 1. Cuencas para las que se han desarrollado procesos participativos hasta el momento.*





## **El diseño general de los procesos**

Se puede afirmar que en el diseño de la metodología utilizada en los diferentes procesos desarrollados hasta la fecha la intuición de los técnicos de la Oficina de Participación Hidrológica de Cantabria (OPHIC) ha jugado siempre un papel esencial junto al conocimiento del territorio y de la población local de las cuencas de Cantabria, por encima de planteamientos teóricos o académicos. Igualmente, la metodología ha sido enriquecida de forma notable con las aportaciones del equipo de Participación Pública del Centro de Investigación del Medio Ambiente (CIMA), así como de los técnicos de la Consejería de Medio Ambiente y de los propios responsables políticos implicados en la dirección de los trabajos de participación.

Pese a que el método utilizado ha sido dinámico y cambiante en cada nuevo proceso abordado, existe un esqueleto principal en las fases de los procesos, que se puede considerar se ha mantenido vigente desde el principio hasta la actualidad:

- Fase inicial de trabajo de campo e identificación de los agentes implicados con el agua y su gestión.
- Diagnóstico ambiental de la cuenca (incorpora tanto el conocimiento científico como la percepción social).
- Presentación pública del proceso participativo a los agentes implicados y la población en general.
- Fase de participación activa (encuentros de debate sobre las medidas y propuestas de mejora).
- Tratamiento de las conclusiones obtenidas a lo largo del proceso.
- Remisión de las conclusiones a los organismos gestores.

## **El tejido social organizado**

Todos los procesos participativos han gravitado en torno a los *stakeholders* o partes interesadas relacionadas con la gestión del agua en cada cuenca. Se trata, en cualquier caso, de representantes de la sociedad organizada. Estos agentes se seleccionan en función de su relevancia y de sus grados de implicación o afección al agua y los ecosistemas hídricos.

En este sentido ha resultado muy útil una clasificación funcional de la que se desprenden tres grupos principales de agentes: administraciones competentes

(Confederación Hidrográfica del Norte, Demarcación de Costas; Gobierno de Cantabria a través de varias consejerías, y Ayuntamientos), agentes económicos (industrias, sindicatos, CEOE, Cámara de Comercio y otras organizaciones empresariales), y agentes sociales (ONG's, grupos ecologistas y conservacionistas, colectivos vecinales, federaciones deportivas, etc.).

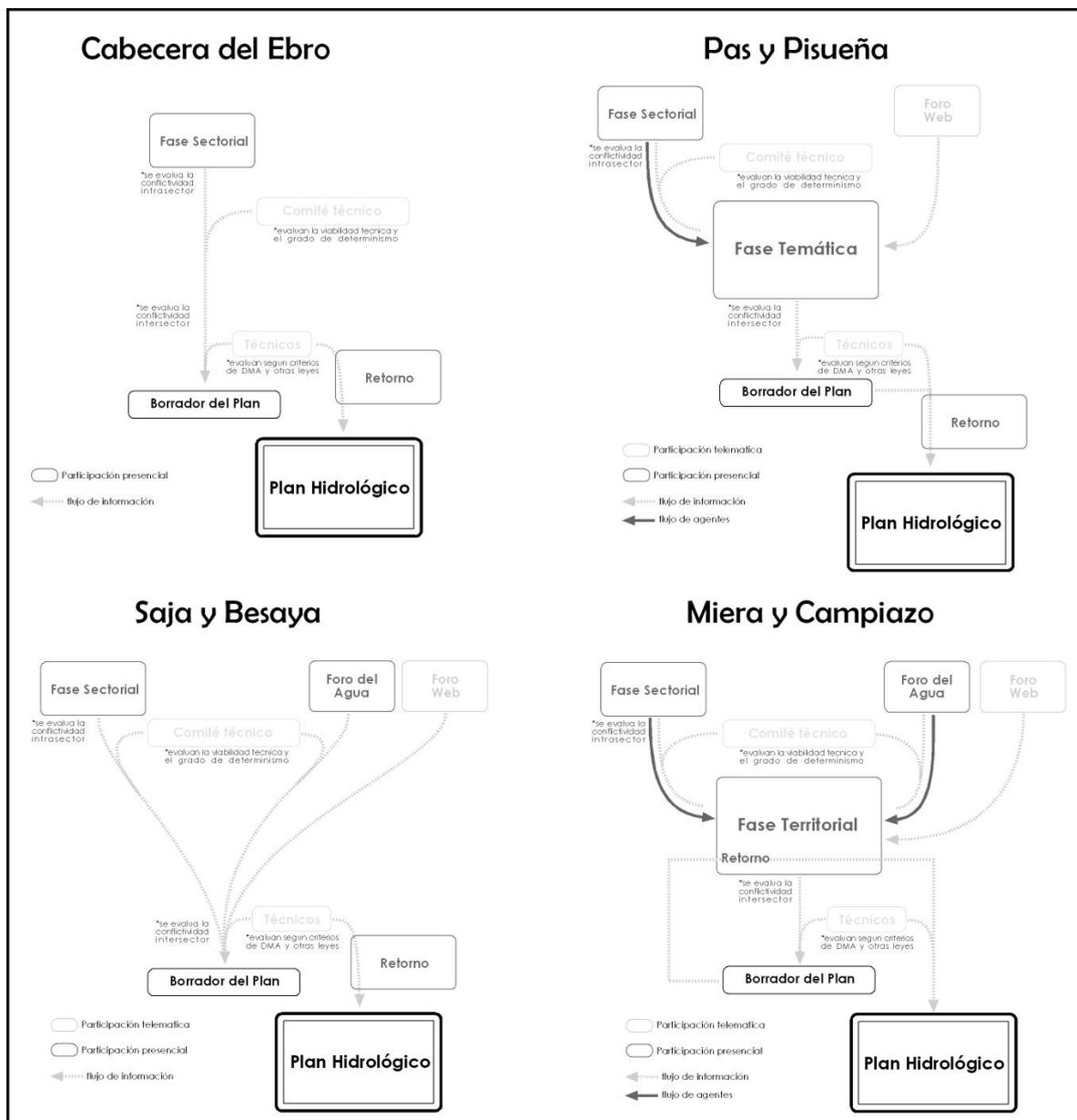
En algunos casos existen agentes de carácter mixto que se han incluido en el grupo que más se aproxima a la más significativa de sus características (e.g. los sindicatos, a pesar de poseer una componente social muy fuerte, han sido incluidos en el grupo de los agentes económicos. Igualmente, los Grupos de Acción Local, que gestionan fondos europeos en el entorno rural, se incluyen en el grupo de los agentes sociales debido a su marcado carácter de dinamizador social en estos entornos, a pesar de ser a la vez dinamizadores económicos).

Estas agrupaciones de agentes han constituido en todos los procesos la base del diseño de las mesas de trabajo, denominadas Mesas Sectoriales. La función de estas Mesas ha sido ligeramente diferente en cada uno de los procesos, dependiendo en buena medida del diseño de las siguientes fases del mismo.

De este modo, el proceso desarrollado en la cabecera del Ebro se nutrió exclusivamente de estas Mesas Sectoriales, en las que se recopilaba toda la información posible en una sola reunión. En el caso de grupos nutridos de agentes, estos se dividían según criterios territoriales.

El siguiente proceso, centrado en la cuenca completa del Pas-Pisueña, incorporaba un nuevo tipo de reuniones, centradas en este caso en los temas más importantes para la gestión de la cuenca, denominados Temas Clave. Cada uno de estos temas tenía asignada una reunión o Mesa Temática, en una fase posterior a la celebración de la Mesas Sectoriales. Así, éstas cumplían una función informativa en la que se presentaba un diagnóstico del estado de la cuenca. Tras la validación de este diagnóstico, se recolectaban algunas propuestas, sugerencias o enmiendas al diagnóstico, que cumplían la segunda de las funciones de estas reuniones, la construcción de los consensos y la detección de la conflictividad intrasectorial. Tras ello se presentaba una propuesta de Temas Clave, con lo que se entraba de lleno en la fase logística -la tercera de las funciones- de la reunión: la asignación y distribución equilibrada de agentes en cada una de las Mesas Temáticas. En estas últimas se abordaba la búsqueda de consensos y la evaluación de la conflictividad intersectorial.

Al abordar el siguiente proceso, desarrollado en la cuenca del Saja-Besaya, se considera que los resultados obtenidos en la fase temática del proceso del Pas-Pisueña no justifican la celebración de reuniones específicas, ya que, por un lado, a los agentes participantes les resulta un tanto dificultoso ceñirse a temas acotados, y por el otro, es posible obtener el mismo tipo de información en reuniones sectoriales más laxas, y organizar todos estos resultados en una fase posterior de trabajo de gabinete. Por ello, las Mesas Sectoriales vuelven a convertirse en el núcleo de la recepción de propuestas y percepciones. Esta decisión, sin embargo, provoca que algunos agentes soliciten la celebración de reuniones intersectoriales para poder contrastar las propuestas y posturas de su sector con la de los demás sectores del proceso.



*Fig 2. Diagramas de flujos de los diferentes procesos participativos desarrollados en Cantabria.*

De este modo, en el siguiente proceso, el del Miera-Bahía de Santander y Campiazo, que se está finalizando actualmente, se recuperan las reuniones intersectoriales, aunque en esta ocasión el criterio es territorial en lugar de temático. Esta cuestión responde a su vez a la realidad geográfica de estas cuencas, en las que se produce un fenómeno de asimetría horizontal notable. En la cuenca del Miera-Bahía de Santander se encuentran las áreas más pobladas y dinámicas de la Comunidad Autónoma, en el entorno de la Bahía de Santander, y algunos municipios con severos problemas de despoblamiento y población envejecida en la cabecera montañosa. Estas Mesas Territoriales, que se celebran a continuación de las Sectoriales, se circunscriben a tres ámbitos territoriales coherentes, diferenciados según los puntos de vista social y ambiental: la Bahía de Santander y entorno, el ámbito fluvial del río Miera y la cuenca del río Campiazo. De este modo, las Mesas Sectoriales han incorporado una vez más una función logística en cuanto a la asignación de agentes a cada una de las Mesas Territoriales, en las que se evalúa el grado de acuerdo/desacuerdo intersectorial.

### **La sociedad no organizada**

En un momento determinado, tras la celebración del proceso del Pas-Pisueña, se consideró que probablemente el diseño de ese trabajo estaba dando lugar a un déficit en la representatividad de las propuestas recibidas. Esto se debe a varias cuestiones, entre las que cabe destacar que una de las características más notables de la sociedad cántabra es la baja incidencia del asociacionismo. De este modo, contar únicamente con la sociedad organizada dejaba las inquietudes y posturas de la mayor parte de la sociedad al margen del proceso.

Ya a partir del anterior proceso del Pas-Pisueña se había desarrollado una herramienta web para facilitar la participación de la sociedad no organizada, pero los resultados fueron deficientes, debido entre otras causas a la baja incidencia del uso de la web en los entornos rurales y la dificultad para difundir la disponibilidad de esta herramienta entre el público objetivo.

Con el fin de dar solución a este problema, se decidió buscar una fórmula sólida para abrir el abanico social activamente presente en el proceso, posibilitando la implicación en los procesos activados al público en general o sociedad no organizada.

A la hora de abordar el diseño y la integración de las reuniones con la sociedad no organizada hay un aspecto que merece la pena al menos explicar muy sucintamente.

Por un lado, esta decisión brindaba la posibilidad de reforzar coherencia en el funcionamiento interno del propio CIMA, al alcanzar sinergias entre proyectos y redes de participación ciudadana similares, tal y como se expone en el punto siguiente. Conviene reseñar que desde el propio CIMA se coordina el desarrollo de los procesos de participación pública a escala local, o Agendas 21 Locales, a través de la Red Local de Sostenibilidad de Cantabria, lo cual permitía un acercamiento eficaz a la escala local.

La participación de esta sociedad no organizada se estructuró en torno a los Foros del Agua, que se ajustaron a la realidad de los procesos de Agenda 21 existentes, por lo que se desarrollaron reuniones a escala municipal. En los casos en los que existían agendas mancomunadas, los Foros fueron comarcales.

En el proceso del Miera-Bahía de Santander y Campiazo el diseño de los Foros ha respondido a un criterio comarcal ajustado a la realidad de las relaciones intermunicipales. La recuperación del trabajo intersectorial, que no existió en el primero de los procesos en los que se integraron los Foros del Agua, incorporaba la dificultad de garantizar la incorporación de los mismos a las reuniones intersectoriales. Esto se resolvió designando dos representantes legitimados por el resto de los asistentes a cada uno de los Foros.

### **Redes y efectos sinérgicos**

A la hora de estimular la implicación ciudadana en las cuencas de Cantabria en las que se han desarrollado los distintos procesos se buscó la colaboración y coordinación con otras redes y estructuras de participación social que han alimentaron las distintas experiencias y reforzaron los efectos sinérgicos en ambas direcciones (CIMA y otras redes de participación).

En este sentido destaca la colaboración con las entidades locales que implantan la Agenda 21 Local en el ámbito municipal y forman parte de la Red Local de Sostenibilidad de Cantabria, también coordinada desde el CIMA. La implicación de estas redes locales resultó especialmente útil en la organización y difusión de los "Foros del Agua", encuentros de ámbito local o comarcal abiertos a la ciudadanía donde se debaten las problemáticas y posibles soluciones de las cuencas afectadas en los tramos del ámbito territorial que abarca cada Foro.

También es reseñable el trabajo compartido con los Grupos de Acción Local (entidades gestoras de programas comunitarios de desarrollo rural como los PRODER o LEADER) con presencia efectiva en el territorio, fundamentalmente en las áreas de montaña que coinciden normalmente con las cabeceras de las cuencas. La cercanía de estas entidades con la realidad de la población rural y sus problemáticas facilita el acercamiento y la participación de la misma en los procesos activados por la OPHIC.

Por todo ello, esta colaboración con otras estructuras de participación se considera como un efecto claramente positivo en ambas direcciones, ya que la OPHIC se ve beneficiada con el acercamiento de los procesos a la población local, y las redes colaboradoras se retroalimentan con el trabajo realizado por la OPHIC al posibilitar el debate local sobre la gestión ambiental del territorio.

### **El diseño de la convocatoria y la relación con los participantes**

Un componente esencial de cara a garantizar la participación de los distintos representantes tanto de la sociedad organizada como de la no organizada es el acierto en el llamamiento o convocatoria a las distintas actividades de participación programadas en los procesos.

Para ello se ha cuidado con especial celo la relación cercana y atención continua a los participantes, lo que se plasma en frecuentes visitas al territorio, asistencia a otras convocatorias realizadas por los propios participantes, inmediatez en las respuestas a las consultas realizadas por estos (vía telefónica, presencial o telemática), flexibilidad en los horarios laborales, etc.

Tal intensidad en la relación con los participantes se alimenta también de una dosis importante de transparencia y confianza recíproca, que se consolida durante la ejecución de los procesos.

Operativamente, las convocatorias se realizan con claridad y antelación suficiente, tanto por carta como por e-mail, acompañados de llamadas telefónicas de seguimiento.

En el caso de los Foros del Agua es fundamental también la colaboración de las entidades locales, que publicitan a escala local la celebración de estos encuentros. Si bien no se contado apenas con apoyos mediáticos a la hora de difundir la celebración de los Foros, si se ha utilizado con relativo éxito la pegada de carteles en lugares estratégicos de las localidades que acogían los Foros y otros núcleos vecinos.

Otras estrategias utilizadas para fomentar la participación ciudadana en las convocatorias abiertas es la habilitación de servicio gratuito de autobuses, especialmente

en las zonas de montaña con población dispersa y envejecida, o la organización de aperitivos tras la finalización de los Foros.

Por último, es reseñable igualmente el cuidado en la selección de los espacios y las sedes de celebración de las actividades de participación, que siempre se llevan a cabo en localidades de las cuencas afectadas. Desde un principio y siempre que fue posible se eligieron sedes con valor simbólico, de titularidad pública y fácil acceso.

En cuanto a los Foros del Agua, en el proceso del Saja-Besaya se aplicaron estos criterios pero con algunos elementos formales como las mesas presidenciales de los salones de actos. Ello se percibió como un error que propiciaba distanciamiento con los asistentes, por lo que en el siguiente proceso de las cuencas del Miera-Bahía de Santander y Campiazo se optó por utilizar espacios horizontales en equipamientos como colegios públicos, centros culturales, etc.

### **La documentación aportada a los participantes**

Una cuestión clave para el desarrollo de procesos ricos y efectivos es el aporte de información pertinente y necesaria a los participantes, de modo que esta información sirva como base para el debate, y para combatir la asimetría en el grado de conocimiento en torno a los ríos, estuarios y costas por parte de colectivos o personas con diferente grado de implicación en los mismos. En muchos casos, más que el grado de conocimiento relativo a las masas de agua, es la naturaleza del acercamiento la que marca diferencias sustanciales que han de superarse para garantizar el entendimiento entre los agentes implicados y ciudadanos.

Como requisitos previos, necesarios para estimular el interés y mejorar el conocimiento de las aguas, se establecieron los siguientes: El aporte de información actualizada, la conveniencia del vínculo emocional como refuerzo al vínculo vital y la idoneidad de la información.

Para garantizar la actualidad en la información aportada, se contrastan los estudios elaborados por la Universidad de Cantabria en el contexto de la implementación de la Directiva Marco del Agua con la realidad de las cuencas a través de campañas de trabajo de campo, llevadas a cabo en colaboración con la guardería fluvial, que aporta nuevos datos y apreciaciones, y que cuenta con información muy interesante acerca de la conflictividad social potencial de algunas de esas realidades.

Este trabajo de campo refuerza el segundo de los requisitos, ya que posibilita la creación de un archivo fotográfico con la suficiente cobertura territorial como para mostrar

aspectos reconocibles para cada una de las masas de agua de la cuenca, o, al menos, para cada uno de los municipios implicados. Es conveniente que este trabajo goce de buena calidad para ilustrar de un modo atractivo los documentos impresos o las presentaciones digitales. En este sentido, el diseño y la maquetación de estos materiales cumplen un importante papel.

La elaboración de los materiales documentales aportados a los participantes también ha estado sometida a modificaciones conceptuales y materiales en cada nuevo proceso desarrollado.

Estas modificaciones han respondido a criterios funcionales y sociales, del modo que se presenta a continuación:

El proceso de la cabecera del Ebro contó con un documento impreso confeccionado fundamentalmente por el órgano de cuenca, la Confederación Hidrográfica del Ebro, basado en su propio inventario de impactos y presiones. Esta documentación se entregaba días antes de la celebración de las reuniones sectoriales. Adicionalmente, y en el transcurso de las propias reuniones, se utilizó un vuelo virtual que ayudó a acercar los problemas y propuestas que surgían en la reunión al mapa mental del río.

El proceso del Pas-Pisueña contó con un documento, denominado *Documento Abierto para el proceso participativo del Pas-Pisueña*. Éste estaba basado en el modelo del anterior proceso, aunque se hizo un esfuerzo especial en la maquetación. A pesar de todo, se detectaron varios inconvenientes. En primer lugar, el documento no fue suficientemente consultado, y, a pesar del esfuerzo por hacer la información atractivo, no se consultaron los aspectos más técnicos del mismo. Por otro lado, el grado de acercamiento a los municipios, la unidad más pequeña para los procesos, por debajo de la categoría de masa de agua, no fue suficientemente profundo.

Con el fin de dar solución a estos aspectos, en el proceso de la cuenca Saja-Besaya, la documentación impresa fue sustituida por una presentación digital en la que a través de diapositivas basadas en los trabajos técnicos y en el trabajo de campo, se recorrían los municipios implicados expresando los problemas más importantes detectados en los mismos. De este modo se mitigaban la falta de implicación de los participantes en la consulta previa, la dificultad de entregar con antelación la documentación a la sociedad no organizada, que acudía de forma libre a una convocatoria abierta, y, por tanto, impredecible, y se sembraban las semillas para el debate. Esta presentación, estandarizada para todas las reuniones de la cuenca, incluyendo Mesas Sectoriales y Foros del Agua, se ajustaba a los municipios afectados

en los Foros del Agua. Se recogió la opinión de varios agentes que planteaban la conveniencia del uso de documentación impresa.

En el último proceso en el Miera-Bahía de Santander y Campiazo, se retomó el uso de la documentación impresa, conservando la presentación en diapositivas para facilitar el debate a aquellas personas que por cualquier razón no hubieran podido consultar la información con antelación. El inconveniente debido a la incertidumbre acerca del número y la identidad de las personas que acudían a los Foros del Agua quedaba parcialmente cubierto por la presentación digital. Sin embargo, se decidió facilitar información impresa lo suficientemente directa y resumida como para poder ser consultada en el transcurso de una reunión. El resultado es un mapa en formato vista tridimensional en el que se incorpora una serie de iconos que simbolizan las principales afecciones a las que está sometida cada una de las áreas en el territorio objetivo. De este modo la información se facilita a través de un *Documento Abierto* destinado a los agentes de la sociedad organizada, un mapa que resume el diagnóstico, destinado a los participantes en los Foros del Agua, y una presentación digital estandarizada para toda la cuenca.

### **La tipología de las propuestas recibidas**

Una de las cuestiones más delicadas al abordar estos procesos participativos es la tipología y formato de las propuestas y aportaciones. En la práctica, la naturaleza de estas aportaciones responde a varios condicionantes, tales como la extensión y profundidad del conocimiento sobre la cuenca, el tipo de relación del participante con la misma, la percepción sobre la severidad de las afecciones, e incluso el estado anímico momentáneo con respecto a cada masa de agua. En principio se planteaban como obstáculos la irregularidad en la escala espacial de las propuestas de actuación y la indefinición geográfica en algunas percepciones y propuestas.

Los dos primeros procesos sirvieron para definir un método que permitiera homogeneizar y dar formato a todo el material de partida. El objetivo fue aproximar el lenguaje de la participación a uno fácilmente asimilable por el planificador, aunque estos aspectos se detallarán en el siguiente epígrafe.

La decisión a partir del proceso del Pas-Pisueña fue la de buscar aportaciones lo más cercanas a la escala de masa de agua, y en lo posible, aún más localizadas, y además, maximizar las posibles propuestas recibidas. Estas decisiones fueron plenamente efectivas en el proceso del Saja-Besaya, en el que las diferentes reuniones fueron dinamizadas a través de un cuestionario, una herramienta que potenciaba estos

dos aspectos, incitando a los participantes a la localización lo más ajustada posible tanto de su diagnóstico como de sus propuestas de actuación. Este método aumentó significativamente el número de propuestas, aunque como contrapartida se perdió en cierto modo la búsqueda de consensos, quedando, al igual que la evaluación de la conflictividad, relegadas a las fases de trabajo de gabinete posteriores.

Se consideró que estos aspectos debían ser recuperados, por lo que al último proceso del Miera-Bahía de Santander y Campiazo se reincorporan la exposición pública y transparente de las propuestas, y el debate intersectorial.

### **La traducción de las propuestas al código propio de la planificación**

Desde el principio se consideró que garantizar la satisfacción de los participantes en el proceso pasaba por aumentar la probabilidad de materialización de las propuestas. En este sentido, existe un paso muy delicado y en el que merece la pena centrar los esfuerzos. La traslación de los resultados de los procesos a la planificación exige adaptaciones de tipo formal, y la consideración de algunos aspectos de escala.

Tras el proceso de la cabecera del Ebro se desarrolla el actual método, consistente en la organización de las propuestas en fichas de actuación, un formato con el que el planificador se siente especialmente cómodo, en cierto modo como respuesta al método planteado, consistente en la mera inclusión de las propuestas en los anejos del Plan.

Estas fichas de actuación consisten en una agrupación de medidas por masa de agua y según el Tema Clave al que tratan de dar respuesta. Esta organización precisa de un cribado previo y una reelaboración de los enunciados con el fin de hacerlos más claros a los técnicos. Una vez caracterizadas y organizadas las propuestas se asignó a cada una de las fichas de actuación una aproximación presupuestaria que orientara en la toma de decisiones. Como última fase en el proceso de depuración de los resultados de los procesos está prevista la realización de una evaluación iterativa por parte de un conjunto acotado de técnicos especialistas en diversas disciplinas. De este modo, las propuestas expresadas por los participantes en los procesos pueden constituir el esqueleto de los futuros planes.

El proceso del Pas-Pisueña afianza el uso de este método. Tras este proceso, y al abordar el del Saja-Besaya, se plantea la posibilidad de ahondar en el grado de detalle de

las propuestas, por cuanto que esto facilitaría la inclusión de todas ellas en sus correspondientes fichas de actuación. Además se cree conveniente explorar un método para aumentar significativamente el número de aportaciones con el fin de que las propuestas de actuación recogidas puedan constituir por sí mismas la mayor parte del Plan.

Fruto de esta decisión surge el cuestionario estandarizado que guió todo el proceso.

En el proceso del Miera-Bahía de Santander y Campiazo, debido a lo expresado en el anterior epígrafe, se prescindió de esta herramienta, de modo que la búsqueda de la concreción debió de buscarse a través de las propias dinámicas de las reuniones.

## **Conclusiones**

Los procesos participativos desarrollados han supuesto una oportunidad para el ensayo de métodos apropiados para integrar la participación en la planificación.

Uno de los aspectos más importantes de este tipo de procesos es el punto de contacto entre la información recogida en las sesiones de participación pública y la redacción de los planes. Desde este punto debería diseñarse todo proceso.

En el caso de la experiencia en Cantabria, gran parte del diseño y las modificaciones en el mismo a lo largo de los diferentes procesos, se han visto muy influidos por el formato elegido para esta traducción.

El proceso del Saja-Besaya explora hasta el límite esta relación dependiente, de modo que tras la evaluación puede llegarse a la conclusión de que hay otros aspectos de alto interés que no pueden dejarse a un lado.

Se considera altamente interesante el desarrollo del Foro del Agua como herramienta que proporciona un mayor grado de democracia en el proceso de toma de decisiones. También garantizar el acceso a la información de todos los participantes, acudan como representantes de la sociedad organizada o como vecinos particulares.

Las conclusiones finales no podrán obtenerse hasta que los resultados de estos procesos se vean plasmados en los nuevos Planes Hidrológicos, puesto que los principales indicadores, como la satisfacción de los agentes dependerán en buena medida del ratio de propuestas reflejadas en estos planes.

## Referencias Bibliográficas

- CIMA (2007): *Guía para el diseño y dinamización de procesos participativos en las Agendas 21 Locales de Cantabria.*
- CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE DEL GOBIERNO DE CANTABRIA/INSTITUTO DE HIDRÁULICA AMBIENTAL CANTABRIA (2007): *Recopilación de los trabajos sobre los sistemas acuáticos de Cantabria. Periodo 2003-2006.*
- GEA (2002): *Entre Tantos: Guía práctica para dinamizar procesos participativos sobre problemas ambientales y sostenibilidad.*
- OFICINA DE PUBLICACIONES OFICIALES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, (2003): *Public Participation in relation to the Water Framework Directive (Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC) Guidance Document nº 8.*
- RAMÍREZ GONZÁLEZ, J. L. (2006): "La ordenación del territorio como tarea discursiva. Una tesis doctoral de Liliana Fracasso". *Biblio 3W Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, Vol. XI, nº 672. [<http://www.ub.es/geocrit/b3w-672.htm>].

## **PARTICIPACIÓN Y RESPONSABILIDAD: ¿SERVIR O IMPLICAR?**

**Joaquín Peret  
Agbar**

El agua y su gestión es objeto de preocupación e interés de múltiples sectores de nuestra sociedad. El agua es básica para la vida, y en ese sentido, es fundamental para garantizar un buen desarrollo social y económico. Se hace imprescindible reconocer al agua y al uso que de ella se haga la importancia y especificidad que tiene, siendo necesario disponer de mecanismos de regulación y control que garanticen a las personas el acceso al agua en condiciones de cantidad, calidad y precio adecuados.

El agua y su gestión implican el establecimiento de un claro marco de responsabilidades que dé respuesta a su complejidad de gestión. En toda prestación de servicios de agua, en cualquier caso, ya sea pública o privada, siempre se distinguen dos roles bien diferenciados: el de Regulador y el de Operador o Gestor del servicio.

En ese mapa de responsabilidades, existen ámbitos en los que la gestión privada, a través de la aparición de la empresa privada profesional de la gestión del agua, puede ser una herramienta de aportación fundamental para incrementar la eficiencia del servicio, permitiendo a la Administración Pública ejercer su responsabilidad regulatoria y de defensa de los usuarios también de la forma más eficiente posible. Entre los factores que explican el desarrollo y sentido de la gestión privada del agua, de la existencia y razón de ser de la empresa privada en la gestión del agua, como pueden ser el factor económico (la posible financiación privada que complementa las potenciales limitaciones presupuestarias de las Administraciones Públicas), está el hecho de que permite a la Administración Pública pasar de ser Operador a Regulador/Organizador/Controlador.

El Regulador, papel propio de la Administración Pública, continúa siempre siendo el titular en la responsabilidad de establecer las bases para garantizar el acceso universal al agua potable y saneamiento adecuados. Es el Regulador, asimismo, quién mantiene las facultades de establecer las condiciones y niveles de prestación de un servicio, pudiendo decidir la gestión delegada de la operativa a través de un adecuado control y seguimiento. En todo caso, el Regulador debe cooperar con el Operador, ya sea público o privado, para mantener los principios de equilibrio económico-financiero de la prestación del servicio, y de máxima eficiencia técnica, económica y medioambiental.

Bajo la perspectiva presentada, una de las tareas básicas del Regulador es la de articular la participación ciudadana. Es el Regulador quién tiene la responsabilidad inicial de potenciar la participación ciudadana en la gestión del agua, de posibilitar la participación activa de todas las partes interesadas en la gestión de aguas. Ha de velar porque la participación exista, se haga de la forma adecuada y se permita una participación y consulta activa previa a la toma de decisiones. En España, donde buena parte de los servicios de agua y saneamiento están en régimen de concesión a empresas privadas, la Administración Pública debe jugar el papel de Regulador para establecer las condiciones mínimas en el servicio tales que se garantice la participación ciudadana también en los ámbitos de la prestación del servicio al usuario final.

Asimismo, el Operador, entre sus principios básicos, como el de aporte de recursos (tecnología, profesionalidad, know-how, gestión eficiente, capacidad financiera) o el de cumplimiento de objetivos o compromisos de calidad de servicio, ha de tener el de establecer mecanismos de relación con los usuarios para la gestión de incidencias, la detección de necesidades y expectativas, y la consiguiente propuesta, implantación y consolidación de mejoras en el servicio. Es en ese contexto en donde el Operador debe

interpretar y extrapolar a su ámbito de gestión el principio básico de participación ciudadana en la gestión del agua. Es un requisito básico de todo gestor de un servicio de agua el cumplir con el constante afán de incremento de la orientación al cliente a través de la mejora en la atención a sus necesidades y sensibilidades.

Nuestra experiencia como Operadores avala claramente la ventaja competitiva que supone el contar con la participación ciudadana, gracias al beneficio que todas las partes encuentran en el constante compromiso por buscar mecanismos de potenciación de la participación en la gestión del servicio. Esos beneficios son imagen de una buena gestión:

- Para el Regulador, al dar respuesta a sus responsabilidades
- Para con el resto de los grupos de interés y en especial para con el usuario final, al permitir la satisfacción de sus necesidades y expectativas

Es una responsabilidad intrínseca a toda Organización la de preocuparse por los intereses propios de sus grupos de interés. Es quién tiene la responsabilidad de la gestión de las aguas, sea el que sea el ámbito en el que trabaje, como Regulador o como Operador, quién debe establecer mecanismos adecuados para garantizar el diálogo con los grupos de interés.

La responsabilidad de potenciación de la participación por parte del Gestor, ya sea Regulador u Operador, debe ser eso sí correspondida por cada uno de los diferentes grupos de interés consultados con la responsabilidad que se les otorga en el momento de hacerles partícipes. En todo caso, los grupos de interés son responsables en el hecho de participar pero también en la forma de hacerlo. La capacidad de participación no traslada las responsabilidades decisorias del Gestor a los diferentes grupos de interés. Éstos han de tener claro su papel, respetar las normas de participación y aportar su punto de vista en base a un adecuado conocimiento de la cuestión.

De cara a una adecuada participación, en cualquier caso, es preciso que el Gestor se haga responsable de potenciar el conocimiento de las partes. La gestión del agua es compleja, y es necesario preparar y formar a los agentes que participen, crearles conciencia y darles los conocimientos que precisan para aportar sus puntos de vista y opiniones con conocimiento de causa. La Guía de la Participación Ciudadana en relación con la Directiva Marco del Agua ya prevé un acceso a la información de forma veraz, accesible, comprensible y suficiente.

La entidad gestora, además, debe ser consciente de que la participación no es una atención al cliente, la realización de encuestas de opinión ni reuniones bilaterales, o la celebración de sesiones multitudinarias. La participación supone la inclusión de las perspectivas de los grupos de interés en la gestión, ya sea en un plan hidrológico de cuenca, en una política estratégica, etc. La participación no consiste en ceder capacidad de decisión, sino en integrar el diálogo como una forma de tomar mejor las decisiones.

El gestor del agua no debe entender la participación como una invasión de competencias, como un trámite obligado que únicamente complica y retrasa la toma de decisiones, como un coste añadido al proceso o como una herramienta en contradicción por definición con la eficiencia. Es responsable de entender que la participación permite ver los problemas desde los diferentes puntos de vista, transmitiendo a través de los canales abiertos de comunicación la razón por la que se toman las decisiones, y consiguiendo que sean aceptadas por considerarlas por todos la mejor entre las posibles, aún afectando negativamente a alguno de los intereses de ciertos ámbitos de la sociedad, en el buen entender de que la decisión se habrá tomado a través de una vía legítima de consenso.

Una vez el gestor establece un adecuado ámbito de participación, la responsabilidad del éxito de los mecanismos de participación y los objetivos que se marquen fruto del proceso de diálogo recaen sobre todos los participantes. En todo caso, el diálogo ha de

atender los intereses colectivos de grupo por encima de las reivindicaciones o demandas individuales. Como se ha apuntado, el gestor ha de entender que no se renuncia a la toma de decisiones, sino que se hace de una forma diferente, enriqueciendo la decisión. A fin de cuentas, se pasa a afirmar que no importa quién gobierna sino cómo gobierna.

Cada uno de los grupos de interés es responsable de entender las reglas de la participación y qué papel juega, sin pretender imponer su punto de vista, sino con el responsable afán de intentar sensibilizar al resto sobre sus planteamientos, buscando el consenso de las partes en la aceptación de sus intereses por parte de la colectividad, para que el responsable en la toma de decisiones tenga en cuenta sus razonamientos. Los grupos de interés deben tener claro que un proceso de consulta permite al responsable de las decisiones hacer su función en base a las valoraciones, datos y opiniones de las partes interesadas, pero que ello no supone que tengan la capacidad para imponer su punto de vista.

Dada la importancia de la participación ciudadana en todo proceso de decisión relacionado con el agua, es conveniente que el responsable inicial de potenciar el mecanismo establezca las reglas a seguir. En ese sentido, al iniciar un proceso de participación es preciso concretar para qué servirá mediante la determinación de objetivos concretos. Ante un objetivo concreto, la participación vía diálogo entre las partes mejora el contenido de la decisión, porque permite ver un problema desde varias perspectivas distintas. Se genera inteligencia colectiva sobre temas complejos. Reiterando lo dicho, el órgano decisorio ha de tener claro que la participación, lejos de reducir la eficiencia, la aumenta al evitar posibles bloqueos por falta de compromiso y consenso. Acostumbra a mejorar los procesos, haciéndolos nuestros y por tanto, más entendibles para todas las partes, incluso aunque no sean todo lo beneficiosos que cada parte desearía.

Además de especificar los objetivos concretos sobre los que debe versar cada escenario de participación, se debe especificar el tema o aspecto sobre el que concretamente se ha de discutir, el ámbito de discusión. La participación se suele decir que es un medio y no una finalidad en sí misma. Es una cultura, una mentalidad y no una metodología.

Conocido el objetivo y ámbito de un proceso participativo, queda por definir las normas de una buena participación. Las condiciones mínimas de diálogo constructivo, que todas las partes deben respetar, haciendo alarde de su responsabilidad frente a la consecución de los objetivos marcados, son:

- Explicarnos. La transparencia entre todas las partes, de modo que quede claramente delimitado el ámbito de diálogo. Se debe enmarcar el contenido de cada sesión, de modo que esté claro de qué se quiere hablar y de qué no en cada momento.
- Escucharnos. Es preciso atender a todas las partes, intentando entender los planteamientos con suficiente empatía, bajo normas claras y según pautas de comportamiento.
- Responder. Para el éxito de la participación, es preciso que el órgano decisorio demuestre que escucha y explique el grado de incidencia que el debate acaba teniendo en la toma de decisiones, en las líneas estratégicas de desarrollo de una gestión compleja como es la del agua en todos sus ámbitos, ya sea el del Regulador u Operador. Es importante que quien finalmente es el responsable en la toma de decisiones explique qué va a hacer y qué ha hecho con las opiniones de los diferentes grupos de interés.

Únicamente bajo la asunción del papel que cada uno juega en el proceso de participación, teniendo claro que por el hecho de participar no se pierde ni se gana poder de decisión, teniendo claros los objetivos de la participación y el ámbito de trabajo de

cada escenario de participación, asumiendo por todas las partes las reglas básicas de todo proceso de participación (bidireccionalidad, proactividad, respeto a las reglas de la comunicación, conocimiento, respeto por los momentos de la participación, previos a la decisión, y voluntad de retroalimentación), es posible conseguir que la participación enriquezca las decisiones gracias a una amplitud de consenso.

La evolución hacia una sociedad participativa, necesaria en un bien tan preciado como el agua, siendo la participación, como se ha comentado, una mentalidad, una forma de entender la vida, supone un cambio cultural para toda la sociedad, en donde es responsabilidad de todas las partes la motivación del cambio, siendo, por tanto:

- Responsabilidad del Regulador u Operador del agua el incentivo inicial de la participación, previa a la decisión
- Manteniendo el Regulador u Operador del agua la responsabilidad propia en la toma de las decisiones
- Siendo responsabilidad de todos el entender qué es la participación y aplicar la metodología reglada de forma eficiente para la consecución de objetivos comunes definidos por consenso
- Entendiendo, ya sea el Regulador u el Operador, que para todos los ámbitos de la gestión de un servicio básico como es el del agua han de buscar en la participación ciudadana la necesaria orientación al ciudadano que permita la consecución de soluciones de mínimo coste y máxima eficiencia, desde todos los puntos de vista, tanto social, como económica como medioambiental.

Es sin duda una gran noticia la existencia ya de ejemplos que demuestran la bondad de los procesos participativos en la mejora de la eficiencia de los procesos de gestión.

En ese sentido, Aguas de Barcelona desarrolla, desde el pasado año, dentro de la Cátedra Agbar de Empresa y Desarrollo Sostenible y en colaboración con la Universidad Autónoma de Barcelona, talleres con los grupos de interés clientes para discutir temas de interés común. Se abrió de esta manera una oportunidad de llegar directamente al prestador del servicio en 23 de los municipios del ámbito metropolitano de la ciudad de Barcelona, y aportar información sobre los intereses y necesidades en relación a la gestión del agua y la calidad del servicio. Los temas tratados en los talleres fueron:

- La identificación de aspectos de la gestión y la calidad del agua que preocupan desde la perspectiva del cliente: factura como canal de comunicación, comunicación empresa-colectividad o aspectos de la propia actividad principal, sustantiva de la empresa
- Argumentos aceptados o rechazados en cuanto a la gestión integral del agua, y lo que supone tanto para el cliente (sostenibilidad, precio, etc.) como para el proveedor (inversiones...)
- Canales de relación entre la empresa y las entidades de consumidores y usuarios, uso de los recursos para la mejora del servicio (sectorización de la red,...), carta de compromisos como indicador de la confianza en la calidad del servicio
- La gestión a realizar en sequía: determinación del papel de cada parte interesada

Los talleres han dejado clara la necesidad de definir los objetivos perseguidos así como la metodología a utilizar para un buen diálogo entre las partes. Asimismo, han permitido la identificación de malentendidos por falta de conocimiento o déficit de comunicación, siendo su aclaración base para un potencial mayor compromiso y confianza entre las partes. En cualquier caso, se ha establecido un marco de diálogo que en el futuro deberá ser ampliado a nuevos integrantes, de modo que el espacio de diálogo se cada vez más enriquecedor.

La apertura de un proceso participativo ha de permitir a Aguas de Barcelona conseguir un canal de cooperación para la mejora de los procesos de gestión encaminados hacia una mejora de la eficiencia y una mayor satisfacción del cliente. Asimismo, debe permitir potenciar la visión que la prestadora del servicio tiene de la colectividad, garantizando una mayor objetividad y sobre todo una mayor transparencia de gestión.

Esta experiencia, promovida por una entidad suministradora, es una más de las varias que existen en España, aunque bien es cierto que no existe todavía una gran tradición de participación como la que contempla la Directiva Marco del Agua.

Es en ese sentido que Agbar afirma, en el marco de su estrategia, la voluntad de mantener una política de transparencia en las relaciones, mediante un diálogo fluido que busque las mejores alternativas para el cliente receptor de los servicios. Una herramienta para este diálogo es el Informe de Responsabilidad Corporativa que elabora el Grupo Agbar y que recoge los compromisos adquiridos con sus grupos de interés, las actuaciones desarrolladas durante el ejercicio y los objetivos futuros.

Por ejemplo, las empresas de Agbar Agua mantienen un diálogo constante con la Administración Pública, cuyo papel de regulador la convierte en un grupo de interés muy relevante para nuestra organización. Algunos casos de colaboración a la labor de la Administración son:

- 'Consell per a l'ús sostenible de l'aigua (CUSA)'. Órgano de participación, para deliberar y asesorar a la Agència Catalana de l'Aigua. Aguas de Barcelona se integra en el 'Consell' en representación de la 'Agrupació de Serveis d'Aigua de Catalunya (ASAC)'.
- 'Consell Municipal de Medi Ambient i Sostenibilitat' del Ayuntamiento de Barcelona. Órgano municipal de debate en cuestiones de Agenda 21 de la ciudad.
- La participación de Agbar Agua en el seguimiento de la sequía acaecida recientemente en las cuencas internas de Cataluña, a través de diversos órganos de seguimiento, como el Comité Permanente de Sequía, de la Agència Catalana de l'Aigua, la Comisión de Seguimiento de la Sequía de la Entitat Metropolitana de Barcelona o el Plan de actuación municipal por riesgo de sequía en la ciudad de Barcelona.

El marco de responsabilidad atribuible a cada uno de los agentes que deben representar un escenario adecuado de participación ciudadana en la gestión del agua es, en definitiva, el siguiente:

- Es responsabilidad de la Administración Pública la potenciación de la participación ciudadana en todos los ámbitos de la gestión del agua.
- Es responsabilidad de los diferentes Gestores del agua, Reguladores u Operadores, públicos o privados, el uso de esta filosofía de trabajo previa a la toma de decisiones, para la mejora de los procesos de gestión. Es también ámbito de su responsabilidad el establecer las bases para una adecuada participación, formando e informando a los participantes, financiando, estableciendo la metodología y retroalimentando el proceso participativo.
- Es responsabilidad de las entidades suministradoras, también las privadas, dar apoyo a la Administración Pública en la creación de una conciencia participativa, en el buen entender que sin ningún género de duda, la gestión participada es una ventaja competitiva que ha de permitir un servicio en clara tendencia al mínimo coste y máxima eficiencia.
- Es responsabilidad de todos los agentes implicados la concienciación sobre la importancia del agua, como recurso escaso, y la necesidad de participar adecuadamente en la toma de decisiones.

- Es un compromiso necesario el que las entidades privadas profesionales del agua apoyen a la Administración Pública en el ejercicio de sus responsabilidades, también en el caso de la potenciación de la participación pública.

## **LA PARTICIPACIÓN COMO “TECNOLOGÍA APROPIADA” A LA ACTUALIDAD: NUEVO CONCEPTO DE VALOR PÚBLICO PROTEGIBLE**

***Germán Bastida***  
***Fundación Nueva Cultura del Agua***

El objeto de este capítulo es el de colaborar en el necesario debate social y ciudadano en torno al agua. Se ocupa de una cuestión general y fundamental: el modelo del sistema; que por ser previa se omite a veces al tratar de la materia hídrica. La obvia discrepancia entre la unanimidad en el discurso y la tozudez de los hechos no hace sino reflejar una carencia de fondo. La tesis de la ponencia es que, si no se cambia de sistema (también de modelo mental), persistirán las barreras que impiden la traducción de las ideas en resultados.

Pretende aclarar las causas por las que el modelo regeneracionista, de oferta pública de infraestructuras subvencionadas (casi gratuitas), impenable y pionero a mediados del siglo XIX, ha desembocado en un círculo vicioso; en una espiral de saldos (económicos, sociales y ambientales) negativos, de la que es muy difícil escapar debido a la conjunción de las inercias tecnocráticas y a los intereses de los poderes fácticos que se han venido lucrando -especulativamente: compartiendo los beneficios, mientras entre todos se asumían los costes- de esta estrategia política.

La apertura a la participación (principal elemento distintivo del modelo de “gobierno en red”), en la que los movimientos sociales desempeñan un papel protagonista y destacado, es la fórmula para revertir la lacra social y ambiental derivada de la perversión del modelo desarrollista: la obsesión por construir faraónicas redes de infraestructuras (una mitificación productivista por la cual pasan a ser un fin en sí mismas).

Destacando además, en relación a esa función esencial del agua que Pedro Arrojo recogió con el valor del “agua vida”, que las minoritarias -y privilegiadas- sociedades occidentales, tenemos la responsabilidad de configurar modelos trasladables a las regiones más desfavorecidas, habitadas por nuestros millardos de congéneres que sufren la falta cotidiana de dicho mínimo vital de agua limpia y, a pesar de vivir en áreas muy lluviosas, están permanentemente sometidos al riesgo de morir de contaminación -que no de sed-.

### **UN PASADO DESARROLLISTA**

Provenimos de unos tiempos en que el agua, en cuanto a políticas públicas se refiere, se inscribió de lleno –entonces con toda justificación- en el ámbito de las infraestructuras. Durante el lance del desarrollismo éstas se han mitificado, así como las economías de escala: lo superior es lo gigante; lo más grande del mundo es lo máximo. Y de forma simultánea se han abandonado las alternativas: parafraseando al Profesor Custodio, la desatención e infravaloración que se presta, desde los estamentos oficiales y técnicos españoles del sector, a las aguas subterráneas, siendo por contra las aguas superficiales las tenidas en cuenta de forma prioritaria, cuando no exclusiva u obsesiva, para satisfacer

cualquier demanda (la “hidroesquizofrenia” del Profesor Llamas) es, “en parte, por desconocimiento, y quizás porque su gestión es sencilla y poco costosa, y por tanto no se ve entre el deslumbramiento de grandes obras”.

Los indiscutibles éxitos del modelo de fomento de grandes obras a costa del erario -su reconocido efecto multiplicador (germen del concepto de externalidad)- han ocultado su lado débil, que es el ahora prevalente. Podemos discutir cuántas vueltas más de tuerca (deficitarias: con más costes que beneficios) nos permitiremos las privilegiadas minorías ricas occidentales. Ahora bien: la prioridad actual –así como su ineludible compromiso ético derivado- estriba en la íntima convicción respecto a que, en ningún caso, el planeta tiene capacidad para asimilar la emergencia de niveles comparables de despilfarro para todos nuestros restantes congéneres: harían falta para ello varias biosferas.

Ha llegado el momento de desmontar el dogma, de desmitificarlo –o, incluso, puede que ya sea tarde, y nos hayamos pasado en exceso de la raya-: esta meta es crucial, es urgente y quizá vital. Otro tema a desmitificar es la escasez del agua: concepto erróneo y de fácil manipulación que debe, en buena práctica, ser sustituido por su fragilidad, así como por un reconocimiento de la finitud y de las limitaciones de nuestro entorno; lo cual ha de llevarse asimismo al terreno de la autocontención de las expectativas y necesidades humanas.

## LA PERVERSIÓN DEL MODELO

Llevada al extremo, dicha perversión del modelo no sólo llega a considerar al fomento de infraestructuras como un bien en sí mismo (dogma libre de toda discusión y de innecesaria comprobación), sino que va más allá; aproximándonos de forma peligrosa al método histórico “clásico” de construcción de infraestructuras: saqueo, pillaje y esclavitud. Me asombra que una sociedad que se autocalifica como moderna y democrática -o, cuando menos, formada por millones de contribuyentes- permanezca impasible o ajena a tales manifestaciones.

La mitificación productivista de este modelo infraestructural forma parte –sin ahondar en posibles vertientes delictivas- de la inercia burocrática de unas entidades cerradas cuya reforma es urgente y perentoria, contribuyendo al contrario a su perpetuación; llevada a su límite, conduce (de nuevo en palabras del Profesor Custodio) a “un ‘artículo de fe’ que se pretende imponer a machamartillo, con anatema a quien disienta” y “es un mal servicio al ciudadano”. El sesgo autoritario, intolerante, arrogante, manipulador, en definitiva antidemocrático, de dicho extremismo –además de poco ético e inequitativo: pagar muchos en beneficio de unos pocos- nos conduce al ámbito de la reflexión y del debate social como respuesta.

## INESTABILIDAD Y DIVERSIFICACIÓN

Todo inversor, manejando el binomio beneficio-riesgo, reconoce que lo importante – máxime en épocas inestables- es la diversificación. Nos lo explicaron muy bien, hace poco más de un año, a fin de justificar la entrada de nuestros fondos públicos de previsión social y pensiones en el juego de la renta variable. E incluso estas medidas previsoras pueden ser insuficientes en un ciclo de hundimiento bursátil como el actual (la

ausencia de información al respecto es, de por sí, preocupante). El riesgo cero no existe o, más bien, significa de antemano la prohibitiva elección de beneficio cero.

Precisamente, los megaproyectos (o, más exactamente, su traducción material: las obras monumentales) implican lo contrario de la diversificación: por mucho que se intente vestir o maquillar de multifuncionalidad una gran infraestructura física, lo cierto es que se trata de algo cuyas características intrínsecas (rigidez, inmovilismo, dilatados plazos de obtención) son las opuestas; y además, es frecuente que, dentro del conjunto de dichos múltiples objetivos teóricos, algunos de ellos se contradigan entre sí, anulándose en la medida que los otros prevalezcan. Intentar perseverar en esta opción lleva sin remedio a hacer crujir los engranajes nucleares del sistema: de modo que la ventana de viabilidad para posibles excepciones, polivalentes de veras, que sin duda las habrá, se va estrechando; permaneciendo siempre en el campo de lo anecdótico –lo nunca extrapolable-.

Cabe recordar que incluso la definición académica más tradicional de infraestructuras, subrayaba ya sus dos rasgos esenciales, uno de índole territorial y otro ecosocial: su ámbito o alcance físico determinado, excluyente e intransferible; y sus efectos que traspasan de los usuarios a quienes no lo son, por lo que constituyen fuente potencial de conflictos.

Lo que de verdad son las grandes infraestructuras, son apuestas a una sola baza: concentran los riesgos. Ponen todos los activos en el mismo cesto, y confían ciegamente (tampoco queda después mucho margen para otra cosa) en haber acertado. La línea a seguir, más que obsesionarse en el optimismo tecnológico (la otra cara de la moneda del sistema), invita a exponer la finitud del planeta y las debilidades o limitaciones de lo humano. Afortunadamente, la orientación normativa para la política hidráulica venida de la Unión Europea se ocupa de situarnos en este marco realista y racional, en el cual las funciones ecológicas (de los biomas dulceacuícolas, en este caso) se reconocen más fiables que las garantías de la tecnología humana: una lección de humildad que habrían de aplicarse quienes aún se deslumbren ante el anacrónico espejismo de las obras faraónicas.

## NUEVOS CONTEXTOS

La opción decimonónica por el fomento masivo e indiscriminado de infraestructuras no fue un error de principio: resultaba lógica en países atrasados, para los cuales los beneficios se prometían tan de clase superior, que casi obviaban cualquier tipo de balance. Y –lo que es mucho más importante- su diseño era acertado para unas sociedades de limitada complejidad, y en un horizonte de décadas de relativa estabilidad. Con el paso del tiempo (siglo y medio), el instrumento no ha variado su misión (y en su proceso de maduración, ha quemado las etapas más rentables<sup>21</sup>); mientras que el entorno se ha hecho, de modo vertiginoso, cada vez más complejo, más variable, más susceptible y más inestable; aumentando su influencia: ambos se han hecho interdependientes y mutuamente tributarios.

---

21 / Así lo destacaba el Profesor Sahuquillo, en 1993, para el caso de las presas españolas: su relación entre volumen de embalse e incremento de las disponibilidades se triplicaba (pasaba de 0,9 a 2,8) en las entonces en construcción, respecto de las ya existentes.

Lo que resultaba perfectamente coherente en una nación atrasada, mientras existía un consenso implícito respecto a que lo determinante era establecer por vez primera infraestructuras, y cuanto antes mejor -de ahí la premura, el sistema lineal (mandato - resultado)... y también la poca atención a los costes de toda índole (falta de rendición de cuentas y “alergia” a su eventual crítica)-, resulta inoperante en una sociedad avanzada; que demanda otro tipo de prioridades (sociales, territoriales, ambientales) y que reconoce que está a punto –si no lo ha hecho ya- de tocar techo en materia de provisión de infraestructuras; y, aunque una nueva vuelta de tuerca más –de despilfarro- sea posible, se aproxima el momento de reconocer su caducidad (países más avanzados lo hicieron ya hace décadas).

Así lo destacaba el Profesor Sahuquillo en 1993 para las nuevas iniciativas: “antes que la construcción de nuevos proyectos hidráulicos, se debe dar prioridad a la mejora en la gestión, que debe también incorporar la de calidad y el medio ambiente”. Daba ya cuenta de un declive inexorable; sin olvidar que, en los quince años transcurridos desde entonces, han ido tomando cuerpo tecnologías sustitutorias y prometedoras, en las que los países ricos pueden permitirse invertir para acelerar la innovación y lograr así que, en breve plazo, las sociedades menos favorecidas puedan disponer de una oferta básica de agua de calidad, con tecnologías apropiadas, que contribuya a paliar la tragedia y la injusticia que hoy oprime a millardos de personas.

## CRISIS, TAMBIÉN DE LEGITIMIDAD

Durante el último siglo y medio, el primer mundo –escaparate actual de la Humanidad- ha acariciado el mandato divino (según la tradición cristiana) de dominar la Tierra. En mucho menos tiempo, acaso en una o como máximo en dos generaciones, el agua de abasto – en su doble acepción de provisión y de abundancia- ha sufrido deterioros inmensos en su calidad: el proceso moderno de pretendida dominación de la Naturaleza, abanderado de un progreso que se ha demostrado injusto y miope, ha tenido entre sus secuelas más palpables la desaparición, agotamiento o contaminación de casi todas las fuentes de agua (superficial y freática) próximas a pequeñas y grandes ciudades. La tecnología -con sus indiscutibles logros- ha mantenido a la sociedad de espaldas a esta degradación e incluso (salvo episodios excepcionales, vividos con esquizofrenia) a los riesgos e inseguridades obvios, naturales. A fuerza de tensar el muelle (más –hasta el doble de la escorrentía-; más lejos, más rápido, más caro –en costes de toda índole-), la oferta técnica se ha pasado de la raya: se ha convertido de solución a potencial problema. Lo fácil, entonces, es atribuir los fallos a la escasez (un factor ajeno), antes que reconocer las fisuras (o las simas) propias del modelo.

La sistemática subvención pública de la obra hidráulica ha generado una percepción de disponibilidad potencial ilimitada, germen de un anómalo concepto de “déficit hídrico” que está tanto al margen de las disponibilidades reales como de las necesidades reales (no puede hablarse de demandas sin precio -“primer Mandamiento de la racionalidad hidráulica” del Profesor LLAMAS-).

La evolución registrada en las últimas décadas dentro del ámbito de las infraestructuras, se relaciona también con las nuevas reglas del juego democrático (aparición de nuevos agentes que cuestionan y disputan el monopolio institucional de la legitimidad), así como con las nuevas prioridades de las sociedades contemporáneas avanzadas; en las que, por ejemplo, el conocimiento –un intangible- surge como factor clave del desarrollo.

Todo ello en un marco donde los incrementos en las exigencias del público se sitúan muy por encima de las capacidades de satisfacción de la oferta; y, al mismo tiempo, se multiplican los ámbitos interesados y crecen los imperativos provenientes de entornos ajenos al sector (con hincapié en los de índole territorial, social y ambiental). Por otro lado, las crecientes limitaciones para el gasto público (actual o diferido) han incrementado la competencia por los recursos disponibles: las reivindicaciones en otras áreas (singularmente, las de mayor contenido social: educación; erradicación de la pobreza y de la precariedad laboral, protección a desfavorecidos; sanidad, vivienda, justicia) restan unanimidad -y prioridad- a iniciativas públicas intensivas en capital (como las infraestructuras). La estrechez de los márgenes de actuación resultante se refleja en problemas de las infraestructuras para cumplir o reconducir los cometidos encomendados -lo que se ha dado en llamar “crisis del modelo de oferta”-: la rentabilidad y la durabilidad de las infraestructuras será cada vez más sometida al escrutinio colectivo.

Las infraestructuras -un sector maduro y que ha demostrado resultados- han sido desplazadas del centro de atención en los países desarrollados. Lo cierto es que su limitada adaptabilidad choca con los dictados de los vertiginosos cambios en las sociedades contemporáneas. Han pasado a ser una condición necesaria, aunque no suficiente, para el progreso; pero, sobre todo, han cedido su protagonismo como factor multiplicador del bienestar a otros elementos, entre los cuales -y no de forma casual- predominan los intangibles: la innovación (número de patentes), la formación y la investigación (I+D) -en los que España está a la cola de la Unión Europea-.

Sin embargo, en su aplicación a la política de aguas, este modelo, de forma contradictoria (como bien señaló Díaz Marta ya en plena etapa democrática) ha ido arrinconando las tradiciones de autogobierno y de control popular del recurso hídrico, de las que tenemos pruebas en muchas partes de España: el acceso social a los momentos e instancias de decisión ha quedado reducido a los representantes de los intereses más fuertes: grandes urbes, regantes e hidroeléctricos; con creciente opacidad.

## EL MODELO SUSTITUTIVO

Es esencial que el sustituto del modelo infraestructural, mediante un conjunto de prestaciones diferentes, complementarias, modulables y reversibles -algunas, las más vitales, redundantes-, nos garantice su funcionamiento bajo un amplio abanico de condiciones y de presiones externas: aunque ello implique, a veces, tener que detenerse a reflexionar.

El nuevo sistema ha de ser diversificado, abierto, cercano a la comprensión y a la crítica de cada persona; sencillo, necesario y aplicable. Consecuencia de un consenso social, de una visión de futuro compartida, participativa y motivante; formado por iniciativas, acciones, autolimitaciones e incentivos que se complementen y refuercen entre sí, creando sinergias perdurables; compartiendo el protagonismo. Abriendo el abanico del poder y la responsabilidad y acogiendo a todos -excepto acaso a quienes se autoexcluyan-.

Claro que esto implica, para los dirigentes políticos, un drástico recorte en su discrecionalidad: renuncia sin posible marcha atrás -que pueden tener la valentía y el

liderazgo de acometer por sí mismos, o a resultas de las demandas por parte de otras instancias sociales u otros estamentos del poder-.

La racionalidad de este cambio fue bien entendida –y expresada no sin coste- por personalidades como la desaparecida Loyola De Palacio: “en las obras públicas hace falta más inteligencia y menos hormigón”: incitándonos a explorar el potencial de intangibles de dicho modelo fomentista de provisión. Cristina Narbona, ex Ministra española de Medio Ambiente, extendió el argumento al señalar que “trabajar por convicción en el terreno ambiental obliga a transformar todas las formas de acción pública y privada”. Porque, más que un cambio, lo preciso es todo un vuelco.

Es obvio que desarrollos normativos de este tercer milenio (aunque ya no tan recientes), como la Directiva Marco europea (DMA), apuntan ante todo a la superación de algunas dicotomías “tradicionales” (es decir, “que siguen las ideas, normas o costumbres del pasado”, por citar de forma textual una de las acepciones que el DRAE fija para el término) en el ámbito del agua:

- aguas superficiales – aguas subterráneas;
- río – mar;
- ingeniería – biodiversidad;
- oferta – demanda;
- síntomas – causas;
- conflicto – sostenibilidad;
- competencia administrativa – responsabilidad;
- cantidad – calidad;
- acuífero – humedal;
- desarrollismo – ecologismo;
- conservación – empobrecimiento;
- gratuidad – disponibilidad;
- eficacia – participación;
- interés general – futuras generaciones.

Desde la práctica española reciente, donde la calidad y las aguas subterráneas han sido las grandes olvidadas, la Directiva anticipa ya todo un cambio de época. En general, la DMA diferencia claramente las necesidades para el agua subterránea (más regular) con respecto a las que se deben adoptar para el agua superficial (cuya hidrodinámica es más rápida). Es además certera en reconocer el carácter prioritario de los principios de prevención y protección para el agua subterránea (de ciclo de autodepuración más lento). Otro cambio que introduce la DMA es su fijación por la calidad de las aguas como fundamento, cuando la gestión hídrica contemporánea se ha centrado en balances cuantitativos.

La DMA parece anticipar que el agua también pasaría por Kioto (algo se debió de contagiar, al celebrar allí en 2003 el tercer Foro Mundial, del protocolo que lleva su nombre): es un ejercicio de humildad (textualmente -del DRAE-: “virtud que consiste en el conocimiento de las propias limitaciones y debilidades y en obrar de acuerdo con este conocimiento”); de devolución del carácter de máxima garantía para nuestras poblaciones, al equilibrio dinámico de las cuencas en su estado más natural posible. Puede convertirse en la primera Directiva sobre desarrollo sostenible de la UE si se aplica de forma completa y de acuerdo con el plazo definido para el logro del objetivo final. Obliga a los estados miembros a establecer una gestión integrada de las cuencas hidrográficas; la cual depende de manera decisiva de la reconciliación entre procesos

naturales y actividades humanas influyentes en los ciclos del agua (al menos cuatro: H<sub>2</sub>O, nutrientes, sólidos y vida –muy distintos: unos abiertos y otros cerrados-) de cada cuenca.

El progreso hacia sistemas autónomos (en circuito cerrado o con recogida y explotación de aguas pluviales), discriminatorios de calidades según los usos (empleo de retornos, reutilización o uso directo de agua sin potabilizar), diversificados y modulables siguiendo a la demanda, acabará de conformar un modelo sostenible (es decir, que cumpla la condición fundamental de preservación del patrimonio ecosocial) sin merma de garantías ni de calidad de vida. Equilibrio que sabemos complejo, y que exige permanente atención para su mantenimiento.

## SECUENCIAS DE CAMBIO

Como sistema, tras más de un siglo de estabilidad, este importantísimo campo de las infraestructuras (que sigue siendo uno de los principales destinos de la inversión del erario) ha sufrido mundialmente cambios muy profundos. Una transición que en España, dado que se partía desde muy atrás y que la democracia aún es reciente, nos veremos forzados a realizar de manera algo atropellada: saltándonos pasos que en otros países han costado décadas.

Así, se ha pasado de un modelo inicial de gestión cuya prioridad era el pronto resultado (a fin de solventar cuanto antes las graves carencias y contribuir al progreso), al actual esquema de “gobierno en red” de actores (o agentes); que, aparte de usuarios y Administración, da cabida, entre otros, a contribuyentes, demás ciudadanos, promotores e inversores.

Por medio existió, en muchos países occidentales, durante las últimas décadas del siglo XX (no así en España, debido a su régimen dictatorial o de transición -salvo experiencias incipientes-), un modelo democrático de gestión caracterizado por la multidisciplinariedad (evolucionada primero en transdisciplinariedad y después en integración), por los avances en rendición de cuentas y por la ruptura de la línea de acción entre tecnócratas y resultados (entran en juego otras prioridades sociales, territoriales y ambientales); así como por la pérdida de peso del ámbito de decisión política, máxime en su dimensión cortoplacista: lo sustituye un consenso mayoritario -y a largo plazo- sobre las cuestiones fundamentales. En cuanto a la rendición pública de cuentas, ya las iniciativas no son válidas porque sí, ni resulta innecesaria su comprobación: a partir de un momento -que en la mayoría de los países se sitúa en los años setenta-, es preciso anticipar objetivos cuantificables, con costes (de toda índole) y plazos; y (una vez aceptados) ir demostrando –con resultados- su grado de cumplimiento. Se trata del antídoto natural contra un probable “automatismo justificativo” de los organismos, asociado a su propia supervivencia: subestimar los costes y sobrevalorar los beneficios asociados a sus iniciativas.

## NUEVAS MENTALIDADES

La complejidad de los problemas del agua, su carácter divergente (en términos coloquiales: su tendencia a que el tiro salga por la culata), hacen que su óptica haya de ser por fuerza poliédrica: un rompecabezas en el que son necesarias –y aún serán insuficientes- todas las piezas disponibles. Sin olvidar su carácter de especial

susceptibilidad social. Las infraestructuras, sin duda ninguna, seguirán teniendo un papel relevante (al menos allí donde la inversión ya está realizada –la misión de la nueva ingeniería es su conservación y gestión para un máximo provecho-; aunque mediarán algunas desafecciones en los supuestos de final de vida útil). Lo que ocurre es que habrán de compartir el reparto, cediendo el protagonismo estratégico a las aguas subterráneas y a los biomas acuáticos.

El cambio de mentalidad asociado a esta evolución de modelo tiene cuatro características:

- i. pasar de proyectos (lo que se inaugura) a procesos (lo que nunca deja de hacerse –ni de mejorarse-);
- ii. visión sistémica (necesidad de abandonar la óptica lineal y analítica, contemplando la cuestión “como un todo” y atribuyendo más importancia a las relaciones entre los elementos que a éstos aisladamente);
- iii. gestión combinada de la complejidad (en una espiral donde se entrelazan factores de tres dimensiones: la social, la económica y la ambiental), de la susceptibilidad y de la incertidumbre; y
- iv. construcción colectiva del interés general.

El papel del enfoque por procesos es del todo pertinente al tratar de las alternativas al modelo prevalente, como son por ejemplo las iniciativas de empleo de aguas subterráneas: su esquema financiero responde a pequeñas inversiones iniciales, seguidas de costes de funcionamiento y conservación relativamente elevados; sobre todo si se comparan con las curvas de inversión de los proyectos dominantes, que son de aprovechamiento de aguas superficiales: grandes picos concentrados en su período preoperativo, seguidos de casi nulo (y por ello también fácilmente desdeñable) mantenimiento. El Profesor Sahuquillo distinguía ya en 1985 entre un “sistema concebido dinámicamente y teniendo en cuenta las incertidumbres, opuesto a una concepción estática orientada estructuralmente”. La no linealidad de la disciplina hidrogeológica redundaba en su bondad como ejemplo del cambio.

Un ejemplo de visión sistémica del agua se ofrece en su integración territorial. El alcance territorial de la gestión integrada de aguas superficiales y subterráneas es evidente: mientras que las primeras concentran (máxime en climas contrastados y en relieves abruptos) la capacidad estructurante –urbana, productiva y de redes de infraestructuras- en las riberas y en las vegas fluviales, las segundas propician la dispersión territorial: poseen capacidad desestructurante. Combinando ambas fuerzas –y manteniendo las riendas de su gestión- se pueden destensar los dos procesos territoriales más desequilibrantes que tienen al agua como vector: aliviando la presión sobre el espacio fluvial (lechos, riberas, terrazas inundables) y a la vez reduciendo la libre y descontrolada expansión de los usos diseminados de toda índole (la denominada “revolución silenciosa” que ha desembocado en el actual desgobierno en aguas subterráneas: millones de pozos sin control).

En idéntico sentido, la planificación estratégica (que fue abandonada o incluso perjudicada en etapas de gestión anteriores) posee un amplio recorrido, del que son ejemplo la rehabilitación de los pequeños sistemas (muchos de ellos basados en agua subterránea) dejados de mantener por influencia activa o pasiva de los operadores a gran escala, en su lógica (coherente sólo desde su ensimismamiento) de incrementar su alcance y magnitud; o por primar la oferta -de agua superficial- en cantidad frente a la protección y restablecimiento de la calidad (caso de los manantiales o acuíferos

contaminados). La integración y el manejo racional conjunto, primando la protección de las reservas estratégicas (en su mayoría subterráneas) -que no siempre significa dejar de utilizarlas-, así como aprovechando las ventajas de cada componente y su potencial de adaptación a cada tipología de demanda, son la respuesta promovida desde la visión global.

La gestión integrada va mucho más allá de una mera diversificación de la oferta, brindando múltiples alternativas de gestión: posee potencial de resultados en disponibilidades –incluido el plazo de primera entrada en servicio-, garantías, resiliencia y robustez al sistema en que se aplique, así como de disminución de su vulnerabilidad: que no tiene que ser únicamente física o tangible, como la futura del cambio climático: la modularidad de muchas de las propuestas no estructurales –como en gran medida son las de acople del elemento subterráneo a los sistemas (por ejemplo, en funciones de filtración –tratamiento- o depósito)- es muy conveniente ante horizontes de riesgo económico o financiero como los que se ciernen sobre el sector agrario español y su gran dependencia de las subvenciones de la PAC. Sin olvidar el aporte de subsidiariedad al sistema, posibilitado por la extensión bidimensional de los acuíferos (con función de distribución), que a su vez abre la puerta al desarrollo de modelos descentralizados, locales y autogestionados.

Desde el reto de desbrozar la complejidad, la importancia del contexto para definir la naturaleza del problema se ha explicado mediante la variación experimentada por la sociedad española a lo largo de su siglo y medio de historia hídrica moderna (que es todo un vuelco: desde un escenario cuyos valores se resumen en el binomio de la "despensa y escuela" costista, hasta la actual necesidad social de "dieta y psicólogo"): una población desnutrida y simple se ha convertido en otra obesa y complicada, entonces inimaginable, a la que ya no le valen –o incluso le resultarían contraproducentes- las mismas prioridades.

Viene esto a cuento, además de por la influencia costista en la política hidráulica "tradicional" (a los ríos, que dicha iniciativa haya sido –hasta casi ayer- de "obras hidráulicas" en vez de "gestión fluvial", les ha supuesto una factura de degradación acumulada que la Directiva Marco se encarga de cursarnos en parte –con plazo fijo de pago-), porque los problemas de los nuestros ecosistemas acuáticos (básicamente, ríos) son asimismo "de país": problemas que, por sus características intrínsecas, exigen una respuesta desde el ámbito público la cual únicamente puede ser de liderazgo. Los gobiernos en pleno, y desde sus más altas instancias, deben tomar las riendas de los procesos de restauración e impulsarlos. Reto que, en nuestra joven democracia, hemos traducido como "deliberación pública y aprendizaje social", es decir liderazgo; donde la política es, sobre todo, pedagogía de lo importante e impulso a lo novedoso, al permanente cambio que permite ir por delante de las necesidades de los ciudadanos.

La construcción colectiva del interés general –traducción profunda del mandato de participación activa de la DMA ("expresión auscultada de la voluntad de una ciudadanía informada y concienciada" [Javier Martínez Gil])- es sin duda un profundo desafío democrático (que tiene sus riesgos: comienza por aprender a no pedir lo que luego no se está dispuesto a afrontar o pagar). La Nueva Cultura del Agua es radicalmente democrática: una de sus constantes es el buen gobierno en materia de aguas; lo cual tiene mucho que ver con la prelación de reservas, garantías y usos que compiten por nuestro patrimonio público acuático. Los valores públicos protegibles del agua son acumulables en esta nueva acepción del concepto de interés general.

## UNA PROPUESTA: CONCENTRACIÓN EN LOS VALORES

Otro corolario importante del hecho de que los problemas fluviales sean del tipo divergente, es que caben multitud de respuestas ante un mismo planteamiento, siendo improbable un acuerdo en el plano instrumental: a un idéntico diagnóstico (ya de por sí improbable, dadas las diferentes concepciones de lo que es y no es problema) pueden corresponder tratamientos muy diversos, incluso antagónicos, por más que todos ellos concuerden en un elevado grado de transdisciplinariedad e incluso de integración.

Por eso, con el fin de acertar, resulta tan crucial acudir a un modelo conceptual concéntrico: será únicamente en la esfera nuclear de los valores, donde podemos -y debemos- hallar un consenso de partida; desde donde iniciar el proceso y hacia donde volver frecuentemente la óptica, a fin de reflexionar sobre el grado de coherencia, las excepciones -y las contradicciones- que vayamos desarrollando en el arduo camino participativo del cambio.

Volver la vista a los valores no es una mera cuestión retórica: si tenemos en cuenta –siguiendo con el modelo conceptual concéntrico- una corona intermedia entre los valores y los instrumentos, formada por los objetivos, las políticas y las estrategias (estructurales o procedimentales), este ordenado y frecuente análisis comparativo entre lo enunciado y lo conseguido tiene un marcado carácter pedagógico, de prédica con el ejemplo; además de motivador (si lo que se encuentran son comportamientos y resultados coherentes, con alguna excepción –máxime si ésta tiene plazo e intención de caducidad-) y movilizador (si, en cambio, las discrepancias tienden más bien a ser contradicciones). Rasgos pertenecientes todos ellos a la cadena de la participación ciudadana: información, concienciación, motivación y movilización. Y, por el lado de las riendas públicas, por parte del ente titular del río -obligado a tutelar su buen estado y velar por él-, supone la sana y democrática costumbre de la rendición de cuentas.

En aras de la voluntad de transacción, conviene fijar los acuerdos en la esfera de los valores, prescindiendo en parte de lo instrumental o accesorio -y, desde luego, de los apasionamientos-: la generosidad ha de presidirla y precederla. Es preciso desprenderse del lastre de simplificaciones, polarizaciones y agravios comparativos vividos. Tales dicotomías -conmigo o contra mí: la fácil trampa de la demagogia- son extremos contrarios al clima de mutua confianza, así como de serena y sosegada reflexión, necesario a fin de que todos aprendamos de una vez -y ganemos con ello- la lección que nos brinda la Naturaleza.

Va siendo hora de explicar a la ciudadanía el horizonte de cumplimiento del buen estado de nuestros ecosistemas acuáticos para el 2015; con sus beneficios (que tendríamos que estar ya disfrutando como el mejor acicate a la participación) y sus correspondientes deberes (partiendo de la base de que el problema de nuestros ríos es, ante todo, de apropiación territorial). Hemos de dejar de seguir construyendo vulnerabilidad social (aún tantas veces con fondos públicos; siempre con beneficiarios con nombres y apellidos; y, de vez en cuando, lamentando víctimas –distintas de quienes se lucraron-) y agravando el estado de nuestros ríos, a recobrar su goce aprovechando sinergias, con “iniciativas locomotora”.

## LOS ENTES DE GOBIERNO

El indudable protagonismo de los entes titulares del mandato de la DMA, pendientes de una reforma siempre postergada (acuciante si se tiene en cuenta el cambio de misión que afrontan), hace inevitable dedicarles unos párrafos. Sabemos que los organismos clasificados por Mintzberg en el tipo burocrático, como son entre otros las Confederaciones, se rigen por unas premisas de especialización y eficiencia en entornos estables; siendo su funcionamiento contrario, desde su más íntima concepción, a asimilar reconversiones rápidas (el Profesor Custodio habla de “burocracia anquilosante”). Lo mismo pasará con cualquier otra entidad que, con independencia de su nombre, adopte forma parecida: introducir cambios, promover la flexibilidad –e incluso la coordinación- en su seno, será siempre un esfuerzo formidable (y opuesto al automatismo de este tipo de entes) que hará crujir su propia esencia y sus mecanismos internos.

Es vital separar de modo adecuado, dentro de los nuevos organismos de cuenca, los centros burocráticos (que tienen –y muy fundamentadamente- aversión al fracaso), del núcleo de progreso ciudadano, participativo y ecotecnológico (cuya única manera de avanzar -de aprender- en el entorno que les ha tocado, es precisamente mediante ensayo y error). Imagino, para estas entidades, formas organizativas innovadoras que sepan conjugar la defensa del interés público y la seguridad legal por un lado; mientras que por otro son capaces de abanderar los progresos sociales, de influir decisivamente en la pedagogía de lo importante y de liderar la tensión del cambio de modelo mental.

## CONCLUSIONES

Lo primero a señalar al respecto, es la naturaleza, vital más que estratégica, de la cuestión hídrica: su enorme complejidad, su transversalidad (con raíz territorial), su variabilidad -cuando no incertidumbre o incluso impredecibilidad-; así como su particular susceptibilidad y su notoria tendencia a los agravios comparativos, tantas veces cargados de apasionamiento. Estos factores condicionantes -que sitúan al del agua dentro de los llamados “problemas divergentes”: donde lo más fácil es que el tiro salga por la culata- tendrían que merecer una especial consideración por parte de los agentes (de toda índole) implicados: en buena lógica, por tanto, el debate del agua habría de ser sosegado, reflexivo y abierto; además de alejado de las imposiciones, las prisas y las dicotomías o las polarizaciones. El contexto citado, y la propia esencia de la tarea a cumplir, imposibilitan que haya una única opción “mágica” resolutoria; contraviniendo así el optimismo tecnológico predominante. Exigiendo, por contra, una labor a largo plazo hecha a base de combinaciones de medidas (consensuadas a la par que motivadoras); en las que, siendo importante, lo principal no es el rigor diagnóstico, ni las ideas de tratamiento; sino el proceso -abierto al escrutinio público- de minucioso seguimiento, juiciosa calibración de sus resultados y permanente corrección de los medios; en un cada vez más difícil equilibrio dinámico entre patrimonio y garantías.

Sin embargo, la realidad cotidiana -y la historia reciente- nos muestran (salvo contadísimas excepciones) todo lo contrario: la falta de racionalidad y la tergiversación dominan el panorama, haciendo muy difícil introducir siquiera un mínimo del tan necesario sentido común. A fuerza de simplificaciones, de repetición de visiones parciales e interesadas, se llega a un reduccionismo que divide a la sociedad; creando y cerrando -de forma muy efectiva- su propia trampa. Es además obvio que, desde hace siglo y medio (a partir de los inicios del desarrollismo), el agua concita una pugna de ambiciones

y poder. Su inercia invade todavía la palestra del agua, dejándose notar en cuestiones clave, como las subvenciones, que enponzoñan y frenan avances -progresos que, por otra parte, serían elementales en cualquier sociedad, con tal de que se limitase a rendir cuentas (de ahí que personalidades significativas sitúen el fondo de la cuestión en términos de déficit democrático)-. O como el desgobierno en aguas subterráneas, cuyo cómputo de pozos ilegales es millonario. Un tercer síntoma de esta lacra heredada sería su obsesiva focalización en la cantidad de agua, mientras muchos de los deterioros son cualitativos.

Que el público esté informado, intentar al menos explicar la complejidad, es, pues, el primer paso de una “cadena de la participación pública” -condición esencial de la Nueva Cultura del Agua- cuyos siguientes eslabones son: la concienciación, la motivación y la movilización. Los movimientos sociales tienen un inmenso valor, ya que son los únicos capaces de forzar los cambios necesarios, frente a las mencionadas inercias burocráticas -ancladas en el modelo hegemónico- y poderes fácticos. Su movilización precisa, antes, de la motivación. Y es precisamente el “quinto ciclo” del agua, el más distintivo (por el tipo de valores que prioriza) de la Nueva Cultura del Agua, el ciclo de las emociones, quien atesora el potencial para motivar a la sociedad.

El reto que afrontamos es crucial, aparte de responder a magníficas muestras de “irresponsabilidad organizada”, de “hidroesquizofrenia” (como sería el caso paradójico, optando por los trasvases, de llegar a tener una “sequía” en los grifos barceloneses mientras cada tarde descargan chubascos entre Collserola y el mar): la contradicción entre reiteradas -tanto como falsas- sensaciones de seguridad y la pareja construcción de vulnerabilidad social, se manifiesta en riesgos crecientes para la población. Que en nuestras privilegiadas -y minoritarias- urbes occidentales pueden dar lugar a incomodidades y pequeños sacrificios (proclives, eso sí, a su magnificación y mitificación); pero que para millardos de nuestros congéneres -y ya no tan lejos- suponen un serio y real peligro a su supervivencia, pese a habitar mayoritariamente áreas muy lluviosas. Lo primero nos indica que nuestras opulentas sociedades quizás puedan permitirse diferir sus problemas del agua mediante una vuelta de tuerca más, que siga perpetuando los círculos viciosos del modelo desarrollista. Pero el acceso al agua limpia es un derecho humano irrenunciable, del cual hoy carece buena parte de la Humanidad. Por ello, además de solucionar nuestros problemas del agua pronta, adecuada y solidariamente, tenemos el deber ético y la responsabilidad de configurar modelos trasladables a las regiones menos favorecidas, sin crearles ningún tipo de dependencia superflua.

España, y con ella Cataluña, que en pocos años han asumido formas de gobierno democráticas y logrado elevadas cotas de bienestar, se sitúan el punto de mira de muchas naciones, en especial las de Latinoamérica y las de la otra orilla del Mediterráneo. Por ello es obligado dedicar un párrafo final, con ánimo de aprender de los errores, al caso del reciente episodio de “crisis sequiática” en Cataluña. La Agencia Catalana del Agua ha venido desarrollando su papel de Autoridad Hidrográfica, mediante colaboración (entre otras entidades) de la Fundación Nueva Cultura del Agua; alumbrando una política de aguas de concepción avanzada y coherente con las directrices europeas. La Agencia se ha enfrentado este año, de forma simultánea a sus pioneros y valientes procesos participativos, a una sequía pluviométrica excepcional o extraordinaria, la más severa desde que se tienen datos fiables, y por ello difícilmente previsible. Pudo ser finalmente tan extrema, de no ser por un providencialmente lluvioso mes de mayo, que excediera los límites garantizados (ya que el riesgo cero es tan

inviabile como desproporcionado); aunque desde 2007 la Agencia mantiene una evaluación permanente de la situación y ha anticipado de forma sucesiva distintas medidas para paliar sus efectos. Cabe subrayar la singular aridez, la fragilidad, la extrema aleatoriedad y la impredecibilidad del clima mediterráneo en el que se inserta el territorio de Cataluña (y sus habitantes), dando lugar a una acuciante vulnerabilidad del actual modelo de provisión hídrica a las grandes conurbaciones catalanas. Todo y que, sobre el papel, si la merma de precipitación se hubiera producido un año más tarde no hubiese existido el problema, debido a la incorporación del agua potable de la desalinizadora del Prat (actualmente en construcción) y, sobre todo, a que las demandas no han sido estimuladas por este súbito incremento de la oferta, como sucedía bajo el caduco modelo infraestructural. El Gobierno de Cataluña no debe frustrar la confianza que hasta ahora se había depositado en su gestión del agua tendente a lo sostenible y participativa: en este trance decisivo, la información y la participación se han planteado de forma tardía e insuficiente en la Mesa Nacional de la Sequía -creada una vez se había adoptado la decisión clave (que por otro lado, atañe a una opción instrumental convertida por muchos en tabú y, desde luego, cuya incoherencia merece ser rigurosamente explicada)-. Su credibilidad está claramente en entredicho. Sigue a su alcance que la alta política del agua en Cataluña llegue a ser un ejemplo a imitar, o (parafraseando a Pedro Arrojo –refiriéndose al PHN-) “una oportunidad perdida con la Historia”.

*Roda de Barà, octubre de 2008*  
[g-bastida@usa.net](mailto:g-bastida@usa.net)

## CONCLUSIONES

El Grupo de Trabajo dedicado a la participación pública en la toma de decisiones sobre la gestión del agua contó, en la reunión celebrada en la tarde del día 2 de diciembre en la sala Montevideo, con la intervención oral destacada de cinco de sus treinta colaboradores técnicos: la responsable de participación de la Agencia Catalana del Agua, el asesor del Gobierno de Cantabria, el vicepresidente de la Fundación “Nueva Cultura del Agua” (FNCA) y los colaboradores procedentes de las universidades de Valencia y Autónoma de Barcelona.

Se presentaron comunicaciones sobre el diseño de los procesos participativos a nivel estatal, de Cataluña y de Cantabria, así como las conclusiones que la FNCA ha extraído de los procesos participativos en Andalucía. También se enfatizó sobre el momento actual en el que se encuentra la participación y sus técnicas de evaluación, así como de la importancia creciente de la socioecología y de los nuevos enfoques científicos y las disciplinas híbridas de aplicación: diálogo de saberes, ciencia postnormal y evaluación ambiental integrada que une el conocimiento científico con el popular.

Las conclusiones del proceso participativo presentadas por el vicepresidente de la FNCA, se basan en cinco aspectos perfectamente diferenciados:

1. La autoridad pública debe tener el máximo convencimiento y la mayor capacidad de liderazgo posible por llevar a cabo los objetivos de la DMA
2. Hace falta dar una información de calidad y adecuarse a los niveles guía de la DMA en tres niveles: básico (resumido al máximo), por interesados (algo más extenso) y por expertos (con toda la información exhaustivamente presentada)
3. La difusión exige la presencia en el territorio, debe ser proactiva y llegar al público a través de los medios de comunicación.
4. Hay que dotarla de todos los medios humanos y materiales necesarios, puesto que las inversiones serán siempre recompensadas
5. Hace falta un liderazgo de gobierno y una total coordinación administrativa.

Finalmente, se formularon dos propuestas: generación de indicadores para la participación que permitan calibrar y valorar los diferentes procesos de cada cuenca y creación de un grupo estable que defina indicadores de la calidad de la participación.