



Congreso Nacional del Medio Ambiente Cumbre del Desarrollo Sostenible

NOMBRE DEL GRUPO

PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LAS DECISIONES RELATIVAS A LA GESTIÓN DEL AGUA

Coordinador

Lorenzo Correa Lloreda
APROMA

ABSTRACT

La finalidad de la participación definida en las directivas europeas no es otra que la de la mejora de la toma de decisiones. En los procesos de información y consulta, la Directiva Marco del Agua (DMA) cuenta con toda la ciudadanía y cuando se refiere a la implicación activa, con las “partes interesadas”, usuarias directos del recurso y/o del medio. También indica que los estados miembros deben “animar” a la implicación activa y “asegurar” la consulta y el acceso a la información de base. Por todo ello, la propia DMA constata que el éxito de su implementación dependerá de la voluntad política y principalmente de la información, consulta y participación del público. La fecha de finalización de los procesos estipulada en la DMA coincide con la celebración del CONAMA, permitiendo presentar y debatir los trabajos realizados en España, con especial énfasis en Cataluña, Andalucía y Cantabria.

ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DEL TEMA PROPUESTO

Si la salud de nuestra Tierra depende de la conservación de la diversidad, pocos niegan ya que la crisis ambiental que sufre nuestra biosfera ha traspasado la barrera de la conciencia social para llegar a ser un fenómeno socioambiental; cuya respuesta depende de la de la sociedad en su conjunto (sobre todo cuando se trata de las privilegiadas y minoritarias sociedades occidentales), como bien se subraya partiendo del concepto de huella ecológica. En los temas del agua, estos problemas son de todos conocidos; aunque no lo son tanto sus soluciones reales, sobre todo si se tiene en cuenta que las enormes inversiones a realizar en los próximos decenios sólo para cumplir en la medida de lo posible los principios de la Directiva, no tienen claramente aseguradas sus fuentes de financiación, ni asumidos sus costes de otra índole (todos ellos inviables para su traslado a la realidad de los países más pobres, donde nuestros congéneres sufren las secuelas de la falta del “agua vida”): sequías, inundaciones, repercusión del calentamiento global; recuperación del buen estado ecológico en las aguas superficiales, del químico y cuantitativo en las subterráneas, restauración de riberas; eficiencia en el riego agrícola; mantenimiento de los regímenes de caudales



Congreso Nacional del Medio Ambiente Cumbre del Desarrollo Sostenible

ambientales; defensa del espacio fluvial ante su colonización o invasión por infraestructuras y zonas urbanizadas, así como un largo etcétera, son aspectos presentes en los planes de gestión de cuenca que deberán concluirse a finales de 2009; y por ello objeto del conocimiento, debate y crítica de la ciudadanía en los procesos participativos que están a punto de concluir. Por otro lado, al no existir ya una respuesta lineal y unívoca -debido a su complejidad-, el consenso técnico y social no es posible ni en la etapa de diagnóstico, ni siquiera frecuentemente en la previa definición de la naturaleza de la cuestión; mucho menos en la de tratamiento. Los compromisos a adoptar no tienen otro remedio que ir a buscar su legitimidad en las visiones compartidas por un cuerpo social informado y concienciado. Todos estos procesos de participación intensiva y generalizada, para las autoridades españolas de cuenca son novedosos en sí, o al menos (salvadas algunas experiencias de ámbito local y alcance limitado) poco explorados. El próximo año 2009 ha de ser el del debate social de la nueva hornada de planes de gestión de cuencas. De ahí que sea el mejor momento para tratar sobre los procesos participativos, debatiendo su desarrollo y divulgando sus resultados.

OBJETIVOS DEL GRUPO

Objetivos generales

La meta genérica del Grupo de Trabajo es contribuir al conocimiento de los conceptos, valores, estrategias, políticas y herramientas propias de la participación pública en materia de aguas; siguiendo las guías, principios y recomendaciones internacionales emitidas con motivo de la promulgación de la Directiva Marco de Agua.

Objetivos específicos

Iniciar una revisión de los aspectos conceptuales y terminológicos de la participación.

Destacar los valores intrínsecos de las decisiones participativas; así como su grado de inserción en contextos de elevada complejidad y transversalidad, como los que atañen a temas hídricos.

Contribuir a la divulgación de las cualidades que otorgan carácter estratégico a la participación.

Subrayar las bases o premisas que deben presidir y preceder a las políticas participativas.

Proponer buenas prácticas o recomendaciones para la eficaz y completa aplicación de las ventajas de la participación.

Dar cuenta de experiencias participativas, enfatizando lo que tienen de lecciones a aprender.



Congreso Nacional del Medio Ambiente Cumbre del Desarrollo Sostenible

INDICE PRELIMINAR DEL GRUPO

Como primer trabajo del grupo, se ha efectuado un intento de ordenación temática. Su resultado, que se ofrece a continuación a modo indicativo, 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.

De cualquier modo, se ha procurado 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.

Parte I: **ASPECTOS CONCEPTUALES** *(con un anexo de terminología)*

I.a.- **El buen gobierno**

1. Principios de la gobernanza: despotismo o democracia; radicalidad y calidad democrática; competencia o cooperación; los límites de la participación. La DMA y la Ley de Biodiversidad.
2. Participación y responsabilidad: ¿servir o implicar? -El apasionamiento, la especial sensibilidad y la mayor propensión al agravio comparativo de las decisiones del agua, como caso extremo
3. La participación como “tecnología apropiada” a la actualidad: nuevo concepto de valor público protegible

I.b.- **Oportunidad y fortalezas de la participación**

4. La asimetría como motivo de la participación: equilibrando ópticas, intereses e influencia
5. Capital social y aprendizaje organizativo: cambio de óptica paradigmática

I.c.- **Factores clave de éxito**

6. Ruptura de barreras a la participación: miedo, desconocimiento y pérdida de poder (sin vuelta atrás)
7. Eficiencia y participación: resultados comparativos según la complejidad y la transversalidad de los contextos



Congreso Nacional del Medio Ambiente Cumbre del Desarrollo Sostenible

8. Participación y representatividad: formas de incrementar ésta; apertura, apoyo a las minorías y compensación de sesgos sociodemográficos

I.d.- La participación como proceso

9. Expectativas: ¿acicate, mistificación o frustración?
10. Sistemas de evaluación: de la rendición de cuentas al ciclo de la participación

Parte II: POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS

II.a.- Cinco alcances estratégicos

11. Movimientos sociales y participación: la “cadena” información – concienciación – motivación - movilización
12. Participación ¿pagada?: escalas, intereses, relevancia y fortalecimiento de los actores
13. Participación ¿prioritaria?: la distancia entre el discurso y los hechos. Las dotaciones presupuestarias como primer demostrativo
14. Participación y conflicto: ¿juntos o revueltos? -Entre prevención, mitigación y disolución
15. Integración, coordinación interadministrativa y transversalidad: ¿liderazgo o dependencia?

Parte III: INSTRUMENTOS Y PROCEDIMIENTOS

III.a.- Estructura organizativa de la participación

16. Estructura y funciones de los organismos titulares
17. La participación, ¿desde la urdimbre de las políticas o como apéndice de pega?

III.b.- Operativa de la participación

18. Metodologías y selección de indicadores
19. Herramientas generales, flexibilidad y adaptación a los casos



Congreso Nacional del Medio Ambiente Cumbre del Desarrollo Sostenible

Parte IV: **CASOS PRÁCTICOS Y EXPERIENCIAS**

IV.a.- **Casos propios del ámbito del agua**

20. Primera hornada de planes de gestión de cuencas de la DMA
21. Informes de viabilidad
22. Plan nacional de restauración de ríos
23. Plan de protección integral del Delta del Ebro

IV.b.- **Sinergias**

24. Desarrollo rural
25. Custodia del territorio
26. Agenda 21 (Programa 21)

DESCRIPCIÓN RESUMIDA DE LOS CONTENIDOS

Los cuatro mandatos básicos de la Directiva marco de aguas (DMA) son: la gestión integral del recurso, la recuperación “a plazo fijo” (2015) del buen estado ecológico de los ecosistemas acuáticos, la participación activa (2008) y la recuperación íntegra de los costes del agua (2010). Su índole es diferente (uno es ecosistémico, otro social y el tercero económico) pero sus ámbitos se superponen, de manera que cada uno de ellos tiene capacidad de influir sobre los demás. A juicio de muchos expertos, el dictado de la sociedad democrática (presunto fruto de la citada participación) ha de prevalecer sobre los otros dos mandatos.

El artículo 14 de la DMA estipula que los Estados miembros “fomentarán la participación de todas las «partes interesadas» en la aplicación de la presente Directiva”. Además, impone las obligaciones específicas de publicar y poner a disposición del público durante un período de seis meses por lo menos a fin de recabar sus observaciones, los siguientes documentos:



Congreso Nacional del Medio Ambiente Cumbre del Desarrollo Sostenible

La participación pública activa impregna toda la Directiva: está presente en la mayoría de las cuatro “Tareas principales” previstas en la DMA para la planificación y gestión integrada de las cuencas hidrográficas. Y cada “tarea principal” debe realizarse teniendo en cuenta constantemente los cinco principios transversales de efectividad (integración, escala, calendario, participación y desarrollo de capacidades). Como “buena práctica”, los planificadores y gestores de cuencas hidrográficas deben incorporar estos principios transversales –entre ellos, la participación– en todas las etapas de su trabajo a fin de garantizar que se logren realmente la coordinación y la coherencia que se requieren para obtener resultados efectivos.

Teniendo en cuenta las tendencias sociales, políticas y legislativas a todos los niveles (UE, Estados miembros y regional), resulta muy improbable que un plan hidrológico de cuenca pueda aplicarse eficazmente si no cuenta con una amplia aceptación pública y, en particular, si no tiene el apoyo de los principales grupos de “partes interesadas”. Se encuentran resumidos algunos de los principales beneficios que, a efectos de la aplicación de la DMA, pueden derivarse de enfoques genuinamente participativos.

Por consiguiente, se debe dar prioridad desde el comienzo a la participación de las “partes interesadas” y del público en general, llevando a cabo acciones cuidadosamente planificadas a fin de que pronto puedan mostrarse resultados que fomenten y mantengan el interés y el compromiso.

En este grupo de trabajo se presentarán los diversos modelos participativos que están llevando a cabo las administraciones del agua y se debatirán las ventajas e inconvenientes de cada uno de ellos, así como los escollos encontrados en un camino ignoto y por ello con paisajes cambiantes que se van descubriendo según se avanza por la ruta fijada.

LÍNEAS DE DEBATE PARA LAS CONCLUSIONES

La participación, ¿desde la urdimbre de las políticas o como apéndice de pega?

Condicionantes de la aplicación incompleta o parcial de los procesos participativos.

Secuelas de la marcha atrás una vez lanzados los procesos, y su repercusión sobre la confianza en las instituciones.

La participación como recurso ante situaciones conflictivas o etapas de difícil solución desde las actuales administraciones de cuenca (mantenimiento, vigilancia); y su contrapartida de evitación y vuelta al modelo administrativo tradicional (con o sin cooptación de participantes) en fases cruciales como las de proyecto y primer establecimiento de infraestructuras.



Congreso Nacional del Medio Ambiente Cumbre del Desarrollo Sostenible

La falta de resultados en la aplicación de la DMA, a ocho años vista de su promulgación ya cinco de su trasposición (es decir, con la mayor parte del plazo para sus principales mandatos ya transcurrido), como desincentivo a la participación.

Explicación o interpretación de las marcadas diferencias, cualitativas y cuantitativas, evidentes en cuanto a participación, por parte de las diversas autoridades de cuenca.

BIBLIOGRAFÍA RELACIONADA

Laura García *et. al*: Granollers participa! Quina ciutat vols? Informe del procés; Fundació Jaume Bofill, Març 2003; *Finestra Oberta*, 29.

Laia Jorba i Lluís Planes: Els consells veïnals i sectorials de Sitges, una experiència d'agenda 21; Fundació Jaume Bofill, Maig 2003; *Finestra Oberta*, 31.

Consells ciutadans a Catalunya: experiències, balanç i propostes; Fundació Jaume Bofill, Juny 2003; *Debats*, 1.

Laia Torras i Leonardo Díaz: La participació ciutadana a través de les noves tecnologies. Estratègies per a la utilització de Consensus. Fundació Jaume Bofill, Octubre 2004; *Finestra Oberta*, 42.

Eva Anduiza i Sergi de Maya: La qualitat en la participació: una proposta d'indicadors; Fundació Jaume Bofill, Maig 2005; *Finestra Oberta*, 43.

Joaquim Sempere (director), Roser Rodríguez i Jordi Torrents: El paper dels experts en els moviments ambientalistes a Catalunya; Fundació Jaume Bofill, Novembre 2005; *Finestra Oberta*, 45.
Clelia Colombo, Irene Lop, Laia Torras i Cristina Valls: Una proposta de pla de participació ciutadana: el cas de Molins de Rei; Fundació Jaume Bofill, Gener 2006; *Finestra Oberta*, 47.

Laia Jorba, Joel Martí i Marc Parés: La qualitat en la participació: orientacions per a l'avaluació participada; Fundació Jaume Bofill, Desembre 2007; *Finestra Oberta*, 51.

Maria del Mar Galceran (coord.): Aprendre a participar; Fundació Jaume Bofill, Octubre 2004.

Graciela Ferrer & Francesc La-Roca: Quality information and public participation under the WFD; Universitat de València - Fundación Nueva Cultura del Agua. RIOB Meeting, Namur, 30/9/2005 – 2/10/2005.

Germán Bastida: Experiencias de participación de organizaciones sociales en la gestión del agua: Gestión del Agua y Participación. Experiencia de participación en Álava y Cataluña; Seminario sobre la Información y la Participación Pública en la DMA en Navarra, Pamplona-Iruña, 9 de febrero de 2006.



Congreso Nacional del Medio Ambiente Cumbre del Desarrollo Sostenible

Participación ciudadana en relación con la Directiva Marco del Agua. DOCUMENTO GUÍA Nº 8 DE LA ESTRATEGIA COMÚN DE IMPLANTACIÓN DE LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA (2000/60/CE). Comisión Europea, Dirección General de Medio Ambiente; Elaborado por el grupo de trabajo 2.9 • Participación ciudadana; Bakeaz, 2006.

Francesc La-Roca: WFD and public participation in Spain; Universitat de València / Fundació Nova Cultura de l'Aigua / Aquanet.

Seminario sobre participación social en la gestión del agua; UICN y Generalitat de Catalunya; Tortosa, 14 y 15 de septiembre de 2006.

Francesc La-Roca: CONOCIMIENTO PARA LA SOSTENIBILIDAD. REFLEXIONES SOBRE EL PAPEL DE LA CIENCIA EN LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA. Global Jean Monnet Conference 2007; Bruselas, 5 y 6 de noviembre de 2007.

Francesc La-Roca y Graciela Ferrer : Economía para la participación. La contribución de los economistas a los procesos participativos. Universitat de València.

Josep Espluga & Joan Subirats: Participación ciudadana en las políticas de agua en España; Fundación Nueva Cultura del Agua e IGOP – Universitat Autònoma de Barcelona; PANEL CIENTÍFICO-TÉCNICO DE SEGUIMIENTO DE LA POLÍTICA DE AGUAS (Convenio Universidad de Sevilla - Ministerio de Medio Ambiente). Marzo 2008.

María Jesús Funes Rivas: PROCESOS DE SOCIALIZACION Y PARTICIPACION COMUNITARIA: ESTUDIO DE UN CASO; REIS Nº 67, Julio-Noviembre 1994, pp. 187-205.

María Jesús Funes Rivas: Albert HIRSCHMAN Y SU FENOMENOLOGIA DE LA PARTICIPACION: UNA REVISION CRITICA; REIS Nº 74, Abril-Junio 1996, pp. 173-188.

Antonio Lucas Marín: LA FORMACION PARA LA PARTICIPACION Y LA COMUNICACION EN LAS ORGANIZACIONES; REIS Nº 77-78, Enero-Junio 1997, pp. 263-280.

M.^a Luisa Ramos Rollón: LA DIMENSION POLITICA DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES: ALGUNOS PROBLEMAS CONCEPTUALES; REIS Nº 79, Julio-Septiembre 1997, pp. 247-263.

Juan José García Escribano y Lola Frutos Balibrea: MUJERES, HOMBRES Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA. BUSCANDO LAS DIFERENCIAS; REIS Nº 86, Abril-Junio 1999, pp. 307-329.

José Manuel Robles (comp.): El reto de la participación. Movimientos sociales y organizaciones: una panorámica comparativa; Madrid, Ed. A. Machado, Col. Prágmata, 2002.

Ernesto Ganuza Fernández y José Manuel Robles Morales: Modelos de acción pública en una sociedad asimétrica; REIS Nº 113, 2006, pp. 109-131.



Congreso Nacional del Medio Ambiente Cumbre del Desarrollo Sostenible

Jordi Sánchez: Participació ciutadana i crisi de la política; Fundació Rafael Campalans 7, pp. 1-10; Hivern 2003.

José Torán Peláez: Obras públicas y relaciones públicas. Revista de Obras Públicas, Marzo 1966, pp. 189-192.

Ramilo Araujo, M. Carmen (2003): Gobierno Electrónico en la práctica: Experiencias de interés en la CAPV, en Revista Vasca de Administración Pública, nº 67, pp.329-354.

Ramilo Araujo, M. Carmen: Ciudadanía y la necesidad de una Administración en red. III Jornadas Guipúzcoa en la sociedad de la información; Diputación Foral de Guipúzcoa 2005.

M. Carmen Ramilo Araujo: Una experiencia participativa de mejora de la presencia de las instituciones políticas y públicas en Internet. TECNIMAP Sevilla 2006.

Mariángela Petrizo Páez y M. Carmen Ramilo Araujo: El papel de los usuarios en el diseño de la Administración en red. VIII Jornadas TECNIMAP, Murcia, 2004.

Conclusiones/recomendaciones: TALLER SOBRE PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA. EXPERIENCIAS POSITIVAS PARA LA MEJORA DEL PROCESO EN LA PLANIFICACIÓN DE LAS DEMARACIONES HIDROGRÁFICAS DE ANDALUCÍA; Agencia Andaluza del Agua - Fundación Nueva Cultura del Agua - Consejería de Medio Ambiente de Andalucía; Sevilla, 4 de septiembre 2008.

Evaluación de procesos participativos: guía práctica. OIDP, octubre 2006.

Francesc Morata: Governança Multinivell i Desenvolupament Sostenible; Fundació Rafael Campalans, *Papers de la Fundació*, 136.

Joan Font: Participación ciudadana: una panorámica de nuevos mecanismos participativos; Fundació Rafael Campalans, *Papers de la Fundació*, 128.

Rafael Rubio Núñez: Internet en la participación política. REPNE 109, Julio-Septiembre 2000, pp. 285-302.

Pablo Oñate: Participación política, partidos y nuevos movimientos sociales. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Año XLVII, Núm. 194 mayo-agosto de 2005, pp. 103-136.

María Elena Gadea Montesinos: NUEVOS CONTEXTOS PARA VIEJAS PROMESAS: LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SUS LIMITACIONES PARA LA DEMOCRATIZACIÓN.



Congreso Nacional del Medio Ambiente
Cumbre del Desarrollo Sostenible

Lorenzo Correa Lloreda: LA PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA. Ecosostenible, ISSN 1699-3942, Nº. 40, 2008 , pags. 4-10

Lorenzo Correa Lloreda: EL FUTURO DE LOS ORGANISMOS DE CUENCA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DMA. CIMBRA, ISSN 0210-0479, Nº 372, 2006 , pags. 18-25

Lorenzo Correa Lloreda: LOS INDICADORES SOCIOAMBIENTALES EN LA GESTIÓN DEL AGUA. APRENDIZAJE SOCIAL PARA LA SOSTENIBILIDAD. En prensa