

DEMOCRACIA DELIBERATIVA Y POLÍTICA DE AGUA. EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA EN ESPAÑA

Alba Ballester Ciuró, Marc Parés

Instituto de Gobierno y Políticas Públicas - Universidad Autónoma de Barcelona

Resumen

El agua es un patrimonio multifuncional: Tradicionalmente considerado como un mero recurso, demandado por diversas actividades económicas, se reconoce hoy como un medio natural de gran valor ecológico, y cada vez más como un espacio que contribuye a la calidad de vida de las personas. La Directiva Marco del Agua (DMA) (2000/60/CE), trata de consolidar esta perspectiva, más poliédrica que la tradicionalmente imperante, incorporando preocupaciones ambientales, económicas y sociales a la gestión del agua. Para lograrlo establece la obligación de fomentar la participación pública activa y real durante todo el ciclo de planificación hidrológica. Todo ello ha conllevado en los últimos años la implementación de varios mecanismos de participación pública por parte de las autoridades de cuenca españolas, que han supuesto un cambio en la gestión pública del agua. En este contexto, el proyecto de investigación “Democracia deliberativa y política de aguas” (PART-DMA) ha analizado las experiencias de participación pública implementadas en España, con el objetivo de evaluar sus resultados y contribuir al debate sobre los cambios de gestión de políticas y la introducción de mecanismos de innovación democrática. En esta comunicación se presentan los resultados del análisis de los distintos casos de estudio analizados.

Palabras clave: Democracia deliberativa, participación pública, política de aguas, Directiva Marco de Aguas

1. Introducción

La gestión de los asuntos públicos se encuentra en un momento de crisis generalizada, marcada por la complejidad de la realidad en la que vivimos y por una desafección política creciente (Torcal y Montero, 2006), que demandan nuevas formas de gestión de lo público (Beck, 1996; Bauman, 2000; Castells, 2001; Subirats, 2003). Estas demandas se han traducido en el ámbito científico en la proliferación de análisis sobre el funcionamiento de la Administración y las políticas públicas, y en la propuesta de nuevos conceptos, ideas y herramientas de gobierno, entre los que encontramos la *Administración pública deliberativa* (Agranoff y McGuire, 2003; Fisher, 2003; Brugué, 2004), la *democracia deliberativa* (Pettit, 1997; Gutman y Thomson, 2004; Brown y Isaacs, 2005) y la *gobernanza* (Kickert et al, 1997; Bovaird et al, 2001; Kooiman, 2003). Todos ellos coinciden en incluir la participación pública como un elemento fundamental en el ejercicio de gobierno, que permite mejorar la eficacia y legitimidad de las decisiones tomadas.

La importancia de la participación pública en la mejora y legitimación de las decisiones públicas también se ha incluido con rango de norma en la legislación internacional, comunitaria y estatal, a través de diversos Tratados, Directivas y Leyes (p.ej. Declaración de Río de Janeiro de 1992, Convenio de Aarhus de 1998, Directiva Marco del Agua de 2000, Directiva de evaluación ambiental estratégica de 2001, Libro blanco de la gobernanza europea de 2001, Ley de participación pública ambiental de 2006, entre otros). La Directiva Marco del Agua (DMA) es la norma que incorpora de forma más explícita las obligaciones de participación pública (Preámbulo 14 y 46, Artículo 14), estableciendo el deber de *fomentar la participación activa de las partes interesadas en su aplicación, en particular en la elaboración, revisión y actualización de los Planes Hidrológicos de Cuenca*, con el objetivo de implicar a la sociedad en la política del agua como principio fundamental para alcanzar el buen estado ecológico de las masas de agua en el año 2015, lo que ha supuesto el desarrollo

de numerosas estructuras de participación pública en el proceso de implementación de la DMA en Europa.

Hasta la fecha se han realizado diversos estudios sobre el papel y los beneficios de la participación pública en la implementación de la Directiva Marco del Agua (Mostert, 2003), analizando los cambios de la política de agua (Huitema y Meijerink, 2010) e investigando sobre las ventajas y desventajas de los diferentes métodos de participación (Kallis, 2006; Antunes et al., 2009; De Stefano, 2010). La mayoría de estos han tendido a centrarse en características procesales de participación, prestando poca atención a los efectos que ha tenido la participación pública en la política del agua. El proyecto de investigación “Democracia deliberativa y política de aguas” (PART-DMA) utiliza el debate académico sobre democracia deliberativa e innovación democrática para analizar las experiencias de participación llevadas a cabo en España durante el proceso de implementación de la DMA, con el objetivo de evaluar los resultados de la deliberación y contribuir al debate sobre los cambios de gestión de políticas públicas y la introducción de mecanismos de innovación democrática. Este artículo recoge los resultados del análisis comparado de los procesos de participación realizados en las siguientes Demarcaciones hidrográficas: Ebro, Duero, Júcar, Guadalquivir, Cuencas mediterráneas andaluzas (CMA) y Cuencas internas de Cataluña (CIC) (figura 1.1).

Figura 1.1: Demarcaciones hidrográficas españolas y localización de casos de estudio



2. Democracia deliberativa y política de aguas

En la última década estamos viviendo una transformación en los principios que sustentan la gestión del agua en Europa a raíz de la aprobación de la DMA. Mientras que el agua ha sido considerada tradicionalmente como un mero recurso demandado por diversas actividades económicas, hoy se reconoce como un bien común que pertenece al conjunto de la sociedad y como un patrimonio con muy diversas funciones, usos y valores asociados que contribuye a la calidad de vida de las personas y que debe ser preservado (Estevan, 2004; Jiménez y Martínez-Gil, 2005; Ballester, 2013). Comprender el agua desde esta complejidad exige analizarla desde diferentes puntos de vista y tener en cuenta los distintos intereses en juego.

Desde esta perspectiva la DMA identifica la necesidad y la obligación de realizar procesos de participación pública activa y real en la toma de decisiones sobre la política de aguas, que

garanticen: a) la información (difusión y acceso a la información), b) la consulta (consulta pública y alegaciones, actividades de encuentro -p.ej. foros, talleres, debates, jornadas, etc.- y órganos formales de consulta -p.ej. el Consejo del Agua de la Demarcación-), y c) la inclusión de las partes interesadas y el público en general, más allá de los usuarios que ostentan una concesión de agua, durante todo el ciclo de planificación hidrológica (La Calle y Ballester, 2011).

Este modelo de gestión del agua se inscribe bajo los principios de la democracia deliberativa, al promover un método de toma de decisiones colectivas a través de la deliberación. De una forma más precisa, la democracia deliberativa se define como un proceso de toma de decisiones basado en el principio de la argumentación y que se caracteriza por: albergar un intercambio de razones y argumentos; ser pública, accesible y comprensible para el público; generar decisiones concretas; y disponer de voluntad de cooperación (Gutmann y Thomson, 2004).

Como anticipábamos, nuestra inquietud es analizar los resultados derivados de estos procesos deliberativos, que entendemos que deberían haber comportado una mejora en la política de aguas, tanto en sus formas como en sus contenidos, y que justifican el esfuerzo de desarrollar un proceso deliberativo. Gutmann y Thomson (2004) establecen una serie de parámetros que nos permitirán hacer una primera valoración de la “mejora en la política de aguas” a través de la deliberación: a) mayor legitimidad de las decisiones colectivas, y por tanto una decisión que goza de mayor aceptación de las partes implicadas; b) transformación de intereses particulares en una posición pública que incorpore una perspectiva colectiva; c) reconocimiento de los distintos intereses en juego y la estimulación del respeto mutuo a la hora de tomar decisiones; y d) fomento del aprendizaje y una mayor comprensión de la realidad. Estos indicadores se complementarán con el análisis de las conclusiones y los impactos del proceso, es decir la capacidad de influencia en la decisión finalmente adoptada, en este caso centrada en el Programa de Medidas de los Planes Hidrológicos de Cuenca.

La literatura reconoce a su vez que los resultados del proceso deliberativo dependen de sus características procedimentales (Funtowicz y Ravetz, 2000). En este sentido el análisis de los casos de estudio también debe tener en cuenta las pautas de funcionamiento del proceso referidas a las características externas del proceso (información y comunicación, actores involucrados, formas de participación), y las pautas de comportamiento, referidas a las actitudes y valores de los implicados.

3. Metodología

La primera fase del proyecto PART-DMA describe los procesos de participación realizados en cada una de las demarcaciones hidrográficas españolas. A partir de esta descripción se seleccionan seis casos de estudio en profundidad. Para su selección se tienen en cuenta los siguientes criterios: a) Ser cuenca intracomunitaria (1) o intercomunitaria (2); b) en las intercomunitarias distinguir entre aquellas en las que sólo ha existido un proceso participativo (simples), y en las que han existido diversos procesos participativos a la vez, con objetivos comunes, e impulsados por distintas administraciones (complejo); c) accesibilidad a la información sobre el proceso participativo (alta=A, media=M); d) estar aprobado el plan (A) o en fase de consulta pública¹ (C); e) diversidad geográfica (Norte=N, Sur=S, Centro=C, Este=E, Oeste=O):

¹ En la tabla 3.1 se muestra el estado de aprobación en el que se encontraban los planes en el momento de la selección de casos. En la actualidad todos los planes de los casos seleccionados están aprobados (Cuenca mediterránea: 09/12; Duero: 06/13; Guadalquivir: 05/12) a excepción del Ebro, que está pendiente de aprobación por el Consejo Nacional del Agua, y el Júcar, que se encuentra en periodo de consulta pública hasta febrero de 2014.

Tabla 3.1: Casos de estudio y criterios de selección

Tipología	Demarcación	Criterios				
		a	b	c	d	e
Inter	Duero	2	S	M	C	NO
	Ebro	2	C	A	Pendiente	NE
	Guadalquivir	2	S	A	C	SC
	Júcar	2	C	A	Pendiente	CE
Intra	Mediterránea	1		A	C	SE
	CI Catalunya	1		A	A	NE

En cada Demarcación se ha realizado un trabajo de recogida de información a través del análisis documental y de entrevistas en profundidad a los principales actores involucrados según los siguientes parámetros:

Tabla 3.2: Tipología y número de actores entrevistados

Tipo de actores	Núm.
Administraciones públicas	3
Regantes	3
Industriales	3
Ambientalistas	3
Otros	3
Total (en cada Demarcación)	15
Total de entrevistas realizadas	90

Como introducíamos, tratamos de analizar en qué medida las formas y dinámicas de un proceso deliberativo influyen en los resultados e impactos del proceso. En base al marco teórico-analítico presentado en el epígrafe 2, para cada una de las variables se han establecido distintas dimensiones de análisis:

Tabla 3.3: Variables y dimensiones de análisis

Variables	Dimensiones de análisis
Dependiente: Resultados e impactos	Resultados tangibles: conclusiones e impactos.
	Resultados intangibles: legitimidad, equilibrio de intereses, reconocimiento mutuo, aprendizaje y generación de conocimiento.
Independiente: Formas y dinámicas	Características del proceso: argumentativo (intercambio de razones y argumentos), público (accesibilidad), constructivo (decisiones concretas), cooperativo (respeto mutuo).
	Pautas de funcionamiento: información y comunicación, actores, reglas y formas.
	Pautas de comportamiento: actitudes y valores de los participantes y promotores.

4. Análisis de resultados

Una visión panorámica de los datos básicos de los seis casos de estudio nos permite hacer reflexiones preliminares generales sobre cómo se han desarrollado los procesos participativos

(Tabla 4.1²), pero en ningún caso debe tomarse como información determinante sino orientativa³, que se completará con los datos cualitativos obtenidos en las entrevistas en profundidad.

Tabla 4.1: Datos básicos de los casos de estudio

Tipología	Demarcaciones	Superficie (km ²)	Población	Ámbitos participación		Reuniones	Participantes	Alegaciones		
				Subcuenca	Cuenca			PCC	ETI	PHC
Inter	Duero	78.859	2.205.123	0	sí	12	215	11	78	101
	Ebro	84.415	3.019.176	27	sí	135	2.758	10	543	1.619
	Guadalquivir	57.527	4.107.598	5	sí	18	896	10	25	413
	Júcar	42.851	5.162.163	3	sí	32	1.134	361	629	pendiente
Intra	Andalucía	17.952	2.400.000	3	sí	22	1.073	2	11	92
	Cataluña	16.600	5.706.812	12	sí	290	2.300	144		

Fuente: Elaboración propia a partir de documentos públicos de los organismos de cuenca

En primer lugar vemos que el mayor esfuerzo de territorialización se ha hecho en la cuenca del Ebro, que a su vez es la que mayor número de participantes ha congregado, tanto en términos absolutos como relativos al número de población total de la cuenca, por lo que el grado de territorialización (número de ámbitos de participación) parece influir en un mayor número de participantes en el proceso. Por otro lado, el proceso participativo con mayor intensidad de reuniones por ámbito de participación ha sido el de Cuencas internas de Cataluña, que es el lugar donde menos alegaciones se han recibido al plan de gestión en proporción al número de habitantes de la demarcación. La relación entre intensidad de reuniones y número de alegaciones presentadas no parece significativa en tanto que el segundo caso con más número de reuniones, el Ebro, es donde se han presentado más alegaciones hasta la fecha. Veremos más adelante qué factores relacionados con los procesos deliberativos han influido a esta realidad. Y en tercer lugar, el porcentaje de participación en el proceso respecto a la población total de cada demarcación es insignificante. La demarcación en la que existe mayor porcentaje de participación es en la cuenca del Ebro con un 0,09%, y por tanto nos permite afirmar que el proceso ha tenido un alcance reducido, y presuponer algunos de los posibles motivos: la falta de interés social en la política de aguas, insuficiente difusión del proceso, desconfianza en la capacidad de incidencia del proceso participativo en la decisión final, entre otros. A continuación trataremos de profundizar en

² La fiabilidad de los datos es distinta en función de la Demarcación hidrográfica de la que hablemos: 1) *Duero*: No existen datos específicos sobre las reuniones realizadas ni el número de participantes. Solamente un listado de personas consultadas sobre el Plan hidrológico del Duero. 2) *Ebro*: Datos concretos incluidos en el plan hidrológico pendiente de aprobación por el Consejo Nacional del Agua; 3) *Júcar*: No existen datos concretos sobre el número de participantes, solamente se ha podido hacer una estimación de participantes convocados a partir de datos que figuran en el plan que actualmente está en fase de consulta pública; 4) *Guadalquivir*: Datos obtenidos de los documentos aprobados de planificación. El número de participantes es resultado de la suma de los datos disponibles de la CHG hasta 2010, y el número de personas que pueden recontarse en las fotografías en las reuniones realizadas en 2011; 5) *Mediterránea*: Datos concretos incluidos en los documentos aprobados de planificación. 6) *Cataluña*: Datos concretos incluidos en los documentos aprobados del Plan de Gestión. Por último, la superficie en km² en los casos de cuencas internacionales (Duero y Ebro) corresponde a la parte española, que es donde se han realizado los procesos participativos por parte de las distintas autoridades de cuenca.

³ Hubiera sido mejor ofrecer detalles desagregados de participantes (por un lado el número total de participantes y por otro el número de participantes distintos) y de alegaciones (por un lado el total de alegaciones y por otro el número de alegaciones distintas). Estos datos solamente están desagregados y son explícitos en la documentación referente al plan hidrológico de la cuenca del Ebro.

estas cuestiones y ampliar la evaluación del proceso deliberativo a partir de las entrevistas en profundidad realizadas y la documentación revisada para cada uno de los casos de estudio.

4.1. Características de los procesos

La siguiente tabla recoge una síntesis de la tipología de reuniones celebrada en los 6 procesos participativos. Se ha hecho distinción entre reuniones por cuenca y subcuenca, y entre sectoriales y transversales (diversidad de actores), y se han identificado las temáticas generales trabajadas en cada reunión: relacionadas con los documentos iniciales de planificación, el esquema de temas importantes (ETI), el plan hidrológico de cuenca y el programa de medidas (PHC-PM), y el proceso de concertación de caudales.

Tabla 4.1.1: Tipología y número de reuniones de los procesos participativos analizados

Tipología	Demarcaciones	Características principales de las reuniones			
		Subcuenca		Cuenca	
		Transversales	Sectoriales	Transversales	Sectoriales
Inter	Duero			ETI, PHC (presentación:7)	Diagnóstico (debate:5)
	Ebro		PHC-PM (debate:107)	ETI (presentación: 12)	PHC-PM (debate:16)
	Guadalquivir	PHC-PM (debate:5)		Documentos iniciales (presentación:1, debate:1), caudales (debate:3), PHC (debate:3)	ETI (presentación:5)
	Júcar	ETI (presentación 7-debate 3)		Documentos iniciales, ETI (presentación:2-debate:3)	Documentos iniciales, ETI (presentación con turno de palabra: 16)
Intra	Mediterránea	PHC-PM, Caudales (presentación:4-debate:10)		ETI, Proyecto participación (presentación: 5)	ETI (debate:3)
	Catalunya	PHC-PM, caudales (presentación: 26-debate: 197)	Diagnóstico (ETI), caudales (debate: 58)	Diagnóstico y PHC-PM (1 presentación-debate: 8)	

Tomando de referencia esta tabla y la información cualitativa obtenida a través de las entrevistas, no se considera que se haya producido un intercambio de razones y argumentos durante el proceso deliberativo por distintos motivos: a) la duración e intensidad del proceso ha sido insuficiente atendiendo a los objetivos y complejidad de los temas a tratar (p.ej. una única reunión para concertar los caudales de una subcuenca); b) las reuniones sectoriales o bilaterales no han facilitado el intercambio de opiniones entre distintos intereses; c) la dinámica de debate más común ha consistido en turnos de palabra que no han propiciado un debate entre los asistentes; d) no ha habido voluntad por parte de los promotores de propiciar intercambios de opinión entre los diversos actores e intereses, de hecho algunos de ellos confirman que el intercambio de razones y argumentos no era su objetivo, sino recabar la opinión y propuestas concretas de cada parte interesada.

Como excepción se recoge el caso de las CIC tanto a escala de cuenca como subcuenca, y el caso de la cuenca del Ebro a escala de cuenca en dos casos concretos, el proceso participativo llevado a cabo con los usuarios lúdicos y recreativos, y el llevado a cabo con el sector ambientalista. Ambos sectores han recibido apoyo económico y técnico de la CHE para la organización de procesos de participación cuyo diseño y ejecución ha sido elaborado por parte de los mismos interesados en cooperación con la oficina de planificación hidrológica. Además se ha seguido fomentando la vertebración de ambos colectivos una vez terminado el proceso de elaboración del plan. Estos casos son los únicos que explícitamente han buscado la generación de decisiones concretas derivadas del proceso participativo. Una buena práctica de ello son los plenarios de conclusiones en el caso de CIC, donde se presentaron los resultados alcanzados en los talleres participativos previos. En el resto de casos no se han identificado ni espacios de encuentro ni documentos de conclusiones en los que se identifiquen los resultados del proceso participativo.

Por otro lado, la accesibilidad y comprensión del debate ha sido limitada. Por lo general se detecta un exceso de tecnicismos en documentos y presentaciones públicas y ausencia de documentos divulgativos y sintéticos sobre contenidos relevantes, que ha limitado la participación de algunos de los interesados, tanto en su asistencia a las reuniones como en la intervención durante las mismas.

En cuanto a la búsqueda y voluntad de cooperación y participación desde el respeto mutuo, los entrevistados de los 6 casos de estudio coinciden en afirmar que la ha habido, tanto entre los participantes como entre éstos y la Administración, pero que principalmente se atribuye a no haber incluido en el debate temas conflictivos. Sin embargo, aunque mínimas, existen excepciones puntuales donde se los promotores han hecho abuso de la autoridad para limitar las intervenciones de algunos participantes (p.ej. en el proceso de concertación de la CMA).

4.2. Pautas de funcionamiento

Los objetivos y contenidos de las reuniones por lo general han quedado claros, aunque encontramos algunas excepciones, como el caso de las reuniones de concertación de caudales en la cuenca mediterránea andaluza. Donde han surgido más dudas ha sido respecto a los objetivos y funcionamiento del proceso participativo. En este sentido, no se han concretado suficientemente cuáles serían las vías de recogida e incorporación de los resultados de la participación, y por tanto ha existido mucha incertidumbre acerca de cuál sería la incidencia del proceso en la decisión final y cuál su utilidad real. La falta de claridad en la definición y explicación del proceso de toma de decisiones no ha contribuido ni a la gestión de expectativas acerca de los resultados del proceso ni a la generación de confianza respecto a los procesos participativos, y sí a la desmotivación de los interesados. Estas dudas acerca de la finalidad y utilidad del proceso han incrementado en aquellos casos en los que ha habido un solapamiento de procesos participativos con objetivos similares, como en el caso de las Cuencas Catalanas del Ebro (procesos participativos impulsados por la CHE y la ACA, ambos como parte del proceso de implantación de la DMA en dicho territorio, y la Comisión para la Sostenibilidad de las Tierras del Ebro impulsado por el gobierno de Catalunya) o la cuenca del Júcar (Plan de Recuperación del Júcar, Proceso de participación DMA, reuniones sobre el trasvase Júcar-Vinalopó, y Comisión de sequía de la Cuenca del Júcar).

En cuanto a la información vinculada al proceso de planificación existe una idea generalizada de que ha habido mayor cantidad, calidad, disponibilidad y difusión de información, en

comparación con los planes hidrológicos anteriores. Contrastando esta información con el Índice de transparencia sobre agua en España vemos que entre los años 2010 y 2011 la tendencia general ha sido mejorar la información disponible en las páginas web de los organismos de cuenca (Tabla 4.2.1). Llama la atención que el único caso en el que existe un descenso en la transparencia de información sea en el proceso participativo con mayor calidad deliberativa. Este descenso podría atribuirse al cambio de gobierno producido en el año 2010 y la consecuente reestructuración de contenidos de la página web de la Agencia Catalana del Agua. A pesar de esta mejora significativa en la información disponible, también se pone en cuestión la fiabilidad de la información en algunos casos, especialmente en el caso del Guadalquivir donde se han detectado datos erróneos u omisiones de información.

Tabla 4.2.1: Porcentajes de transparencia de información en las páginas web

Tipología	Confederación	2010	2011
Inter	Duero	49,3	57,5
	Ebro	71,2	80
	Guadalquivir	50,7	60
	Júcar	71,2	78,1
Intra	Mediterránea	57,5	73,1
	Catalunya	71,2	66,3

Fuente: Elaboración propia a partir de Hernández-Mora et. al. (2011)

Respecto al número de participantes, a pesar de que en términos generales se ha ampliado el número y diversidad de voces en la planificación hidrológica, incluyendo a partes interesadas que hasta la fecha no habían sido incluidas en la toma de decisiones, debe tenerse en cuenta que: a) Las dificultades logísticas (horario y desplazamientos inasequibles por el coste o la distancia) han supuesto una disminución de la representatividad y diversidad de actores en las reuniones; b) La existencia de encuentros bilaterales ha hecho innecesaria o minusvalorado la participación en los encuentros públicos, lo que posiblemente ha supuesto un descenso de la participación en los mismos; c) Sigue habiendo asimetría en la representatividad e influencia entre los distintos actores, existiendo la percepción que la tradicional comunidad del agua sigue dominando el proceso de toma de decisiones. d) La participación de los gobiernos locales ha sido muy baja en el Guadalquivir y la CMA, donde también se ha identificado baja participación del sector de abastecimiento, turismo, hidroeléctrico, y aguas de transición y costeras. En el caso del Duero se echa en falta mayor participación del sector de abastecimientos, lúdico y ambiental. Y en todos los casos se detecta la escasa presencia de representantes de departamentos de políticas sectoriales, considerada una de las ausencias con mayor impacto sobre el proceso.

Como hemos explicado con anterioridad, los procesos han ido dirigidos a las partes interesadas, por lo que la accesibilidad de los procesos al público general ha sido limitada. La pauta seguida ha sido mandar invitaciones particulares a partes interesadas sin extender la participación al público en general. El único caso en el que se ha tratado de hacer extensiva la participación al público en general ha sido en Catalunya, pero la respuesta ha sido mínima. Algunos de los argumentos que explican esta falta de implicación son: a) El contenido de los debates se percibe complejo e inaccesible; b) la política de aguas no es prioritaria en los intereses de la sociedad; c) no se han dedicado suficientes ni acertados recursos para conseguir una mayor implicación, para lo que sería necesaria una implicación y liderazgo políticos.

A excepción de los procesos participativos con usuarios lúdicos y ecologistas en la cuenca del Ebro que han sido más abiertos a la hora de negociar reglas del juego y establecer formatos y metodologías adaptados a las necesidades de los distintos actores, el resto de procesos participativos han sido diseñados por los promotores de los procesos, con cierta improvisación reconocida por ellos mismos, sin la posibilidad de que los participantes pudieran modificar su funcionamiento. Además en los casos en los que se han propuesto cambios de las pautas de funcionamiento no se han recogido ni incorporado. Existen dos ejemplos comunes a la mayor parte de las cuencas: 1) Una demanda generalizada referente a las pautas de funcionamiento tiene que ver con las reuniones de devolución de resultados, cuya ausencia ha sido objeto de demanda por parte de los participantes, y valorada como una de las mayores debilidades de los procesos participativos. Solamente en el caso de Catalunya se han organizado este tipo de reuniones, que además son uno de los aspectos mejor valorados del proceso. En algunos casos se ha justificado la ausencia de reuniones de retorno argumentando que el plan hidrológico y los informes de alegaciones serían en sí mismos los documentos de devolución de resultados. 2) Otra de las demandas habituales ha sido la inclusión de temas relevantes de planificación en el proceso participativo. Estos temas en ocasiones se han omitido y en otras no ha habido tiempo suficiente para su deliberación en profundidad por el escaso número de encuentros realizados.

Por último se considera que no ha habido recursos suficientes, por falta de presupuesto o por falta de voluntad política, destinados a la organización y dinamización de la participación. En ocasiones han sido los técnicos de las oficinas de planificación los que se han encargado de dinamizar las reuniones, centradas en muchas ocasiones en una presentación y una ronda de turnos de palabra, restando calidad a la dinamización de los debates y a los resultados obtenidos. El caso catalán es el único en el que todas las reuniones se han desarrollado con facilitadores y mediadores profesionales, lo que ha sido valorado muy positivamente por parte de los participantes y los técnicos de la Administración, a pesar de existir claras diferencias de calidad entre las distintas empresas de mediación contratadas.

4.3. Pautas de comportamiento

El clima de trabajo ha sido respetuoso tanto en la forma como en el contenido de las intervenciones, aunque se detecta una falta de cultura participativa tanto por parte de los participantes como por parte de la Administración promotora. Por un lado los participantes tienen costumbre de pedir y exigir más que dialogar y buscar puntos de equilibrio. Por otro lado los promotores han partido de una actitud temerosa versus la participación y han manifestado abiertamente la voluntad de control de los debates tratando de evitar la confrontación y el conflicto y centrándose en la recogida de opiniones y propuestas.

Ha habido una falta de liderazgo y voluntad política en el fomento de la participación. Una de las consecuencias directas de esta carencia es la ausencia de coordinación entre autoridades competentes, a pesar de existir un órgano formal de intercambio entre ellas como es el Comité de Autoridades Competentes, ha impedido abordar aspectos relevantes y estratégicos relacionados con la política de aguas, como la ordenación del territorio, la política de regadíos, industria o energía. A juicio de los participantes, esta falta de coordinación es una de las mayores debilidades detectadas en los procesos, puesto que ha dejado fuera del debate temas relevantes de planificación y la disminución de la capacidad de incidencia de la toma de decisiones en dichos temas. A pesar de la falta de liderazgo político sí se ha producido una implicación de técnicos de la Administración hídrica. Se valora especialmente el esfuerzo

realizado por parte de las oficinas de planificación hidrológica de las confederaciones del Duero y el Ebro, y la ACA.

Por otro lado, la actitud inicial de la mayor parte de interesados ha sido de desconfianza y descrédito respecto a los posibles resultados de la participación, lo que ha limitado la credibilidad del proceso y condicionado la participación de los interesados. En algunos casos el desarrollo del proceso ha contribuido a la construcción de dicha confianza, particularmente en el caso de Catalunya, aunque se haya reducido paulatinamente a raíz del cambio de gobierno, y el consecuente cambio de enfoque en los sistemas de participación pública a implementar en la planificación hidrológica.

4.4. Resultados tangibles

Por lo general es difícil observar en qué medida se han incorporado las propuestas generadas durante el proceso participativo. No ha habido reuniones de conclusiones ni de devolución de resultados, ni en los documentos de planificación existe un informe que contraste los resultados del proceso con las propuestas finalmente incluidas en el plan y el programa de medidas. Además no siempre existen actas públicas de las reuniones realizadas a partir de las que poder contrastar la información en el Guadalquivir, la CMA, el Júcar o el Duero. En el caso de Catalunya poco después de haber terminado el proceso de participación se retiraron de la web de la ACA las actas del primer ciclo de planificación hidrológica, por lo que actualmente sólo existe información completa de las reuniones llevadas a cabo en la cuenca del Ebro.

A pesar de no existir esta información, existe la percepción (especialmente del sector ambientalista) que sus demandas no se ven reflejadas en los documentos de planificación. Esta información coincide con la visión que no ha existido un impacto en cuestiones relevantes de la política de aguas, puesto que en muchas ocasiones estas cuestiones no se han incorporado como objeto de debate, ya sea por haber sido excluidos de la agenda por intereses políticos, o por la falta de integración de políticas sectoriales en el proceso que no han permitido abordar en profundidad algunos temas. De ahí deriva la frustración colectiva de la imposibilidad de tratar temas relevantes (p.ej. caudales, costes y precios del agua, regadío, etc.). Especialmente se hace referencia al proceso de concertación de caudales, que en el mejor de los casos se ha centrado en el suministro y recogida de información, pero no en un proceso de concertación (Guadalquivir, Duero, Júcar, Ebro, Mediterránea). De nuevo hay que mencionar una excepción en el caso catalán, que inició un proceso real de concertación de caudales para la implantación del Plan zonal de caudales de mantenimiento (Munné, 2008), aunque este se vio truncado por decisión política en el año 2010.

Por lo general se considera que los resultados que se han tenido en cuenta en los planes hidrológicos son las aportaciones realizadas a través de las alegaciones y /o encuentros bilaterales entre el organismo de cuenca y partes interesadas, y no a través de los talleres de participación pública, por lo que la incidencia de los procesos deliberativos en las conclusiones finales habría sido más bien escasa, especialmente en aquellos temas relevantes de la política de aguas. A pesar de esta visión general se pueden ver resultados concretos en pequeñas actuaciones propuestas durante los procesos de participación (especialmente en el Ebro y CIC) que ya se han ejecutado y que pueden considerarse experiencias exitosas (p.ej. proyecto de revitalización del río Guatizalema).

4.5. Resultados intangibles

No existe una percepción de mayor legitimidad social de las decisiones adoptadas, principalmente porque los participantes no consideran que los contenidos y resultados del proceso hayan sido incorporados a los distintos planes hidrológicos. Sin embargo objetivamente se puede afirmar que los procesos de participación han contribuido a mejorar la calidad democrática de la política de aguas, mejorando el acceso a la información y la inclusión de nuevos actores en la planificación hidrológica.

Uno de los mayores logros del proceso ha sido el aprendizaje y generación de conocimiento a partir del proceso participativo en relación a distintos aspectos: a) la organización de este tipo de estructuras; b) la política de aguas, el estado y funcionamiento de los ecosistemas acuáticos; c) las medidas propuestas por las administraciones hídricas; d) la opinión de los distintos interesados. En definitiva una contribución a la construcción de una cultura participativa (qué es participar, cómo hacerlo,...).

Otro de los beneficios atribuidos al proceso participativo ha sido el acercamiento entre mayor número y diversidad de actores y entre éstos y la Administración promotora. En este sentido es relevante por ejemplo la generación de experiencias de vertebración de algunos sectores a raíz de los procesos de participación en el Ebro, con Cuenca Azul (Red de organizaciones en defensa de la cuenca del Ebro) y AURA (Asociación de usuarios recreativos del agua), Catalunya con la consolidación de relaciones entre miembros de la XNCA (Xarxa per una Nova Cultura de l'Aigua), y Júcar con la articulación de nuevas redes como la Red del Júcar por una Nueva Cultura del Agua. Y por otro lado el cambio de percepción respecto a la participación por parte de los técnicos de la Administración hídrica, que ha pasado del temor y la inutilidad a la oportunidad y enriquecimiento de la política de aguas, y la mejora de la cohesión interna del organismo de cuenca (especialmente en el Ebro y Catalunya).

Por último, la carencia de un intercambio de razones y argumentos entre los distintos sectores en la mayor parte de los casos de estudio, no ha permitido la aproximación de posiciones entre las distintas partes ni transformar las posiciones individuales en colectivas y públicas. Solamente podemos hablar de la construcción de una perspectiva colectiva en algunas de las subcuencas catalanas, y en función de la calidad de la dinamización llevada a cabo por las distintas empresas contratadas.

5. Conclusiones

El análisis de los seis casos de estudio nos lleva a una primera conclusión, y es que el proceso de participación llevado a cabo en las Cuencas Internas de Catalunya es de una calidad deliberativa mucho mayor que el resto de casos. Por otro lado, entre los procesos analizados realizados en cuencas intercomunitarias, la cuenca del Ebro es donde ha habido mayor organización e intensidad participativa, y en el que se han generado dos espacios de participación con riqueza deliberativa, aunque de carácter sectorial.

Teniendo en cuenta este punto de partida se pueden establecer una serie de conclusiones generales:

- El débil intercambio de razones y argumentos, y la inexistencia de devolución de resultados nos sitúa ante procesos con un carácter más informativo que deliberativo.
- Las características del proceso deliberativo y sus pautas de funcionamiento tienen un efecto directo en los resultados del mismo.

- La calidad deliberativa tiene un efecto directo en la reducción de las alegaciones presentadas al borrador de plan hidrológico. En aquellos procesos en los que no se ha realizado un intercambio de razones y argumentos durante el proceso participativo y en los que ha habido mayor incertidumbre y desconfianza sobre la utilidad y capacidad de influencia del proceso, el número de alegaciones ha sido mayor.
- Los resultados tangibles por lo general han sido mínimos. Sin embargo se deben reconocer y valorar los resultados intangibles, especialmente los relacionados con la mejora de la información, los aprendizajes y conocimiento generados, y el reconocimiento y fomento de redes colaborativas entre actores. Consideramos que los resultados intangibles, manteniendo aunque sea mínima una base de participación pública constante, con el tiempo contribuirán a generar un mayor impacto en las decisiones concretas sobre política de aguas.
- El análisis de calidad de un proceso deliberativo debería incluir de forma más clara un análisis de los contenidos del mismo. En los casos analizados la ausencia de temas relevantes relacionados con la política de aguas ha sido un aspecto generalizado.

6. Bibliografía

Agranoff,R. i McGuire,M. (2003) Collaboration and Public Management. Washington,DC: George Town University Press.

Antunes P, Kallis G, Videira N, Santos R, (2009). Participation and evaluation for sustainable river basin governance. *Ecological Economics* 68: 931-939

Ballester, A y Ferrer, G. (2013) Conflictividad en la gestión hídrica; en *Guía Nueva Cultura del Agua: Una guía de referencia y consulta sobre la gestión y conservación de los recursos hídricos en España*. Fundación Nueva Cultura del Agua.

Bauman,Z. (2000) *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.

Beck, U. 1996. Risk Society and the Provident State, in Lash, S., Szerezynski, B. & Wynne, B. ed. *Risk, Environment and Modernity. Towards a new Ecology*: 27-43, London: SAGE Publications.

Bovaird,T., Löffler,E. y Parrado-Díez,S. (eds.)(2002) *Developing Local Governance Networks in Europe*. Baden-Baden: Nomos.

Brown,J. y Isaacs,D. (2005)*The World Café. Shaping Our Futures Through Conversations that Matter*. San Francisco: BerretKoehler Publishers.

Brugué,Q. (2004). Modernizar la Administración desde la Izquierda: Burocracia, Nueva Gestión Pública y Administración Deliberativa. *Revista del CLAD*, nº 29

Castells,M. (2001) *La Era de la Información* (3 volúmenes). Madrid: Alianza.

De Stefano L, (2010). Facing the water framework directive challenges: a baseline of stakeholder participation in the European Union. *Journal of Environmental Management* 91: 1332-1340

Estevan, A; Naredo, JM (2004). Ideas y propuestas para una nueva política del agua en España. Bakeaz.

Fischer,F. (2003) *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.

Funtowicz, S. y Ravetz, J.R. (2000). Post-normal Science. *Environmmnetal Policy under Conditions of Complexity*.

- Gutmann A, Thompson D. (2004) Why deliberative democracy (Princeton University Press, Princeton)
- Huitema D, Meijerink S. (2010). Realizing water transitions: the role of policy entrepreneurs in water policy change. *Ecology and Society* 15(2): 26
- Jiménez (2005). The new culture of water in Spain: a philosophy towards a sustainable development. Ewa.
- Kallis, G. (2006). Participatory methods for water resource planning. *Environment and Planning C: Government and Policy* 24: 215-234
- Kickert, W. et al (1997) Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector. Londres: Sage.
- Kooiman, J. (2003) Governing as Governance. Londres: Sage.
- La Calle y Ballester (2011). Evaluación y futuro de la participación pública en el plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Catalunya. Inedit.
- Mostert E (2003). The challenge of public participation. *Water Policy* 5 (2): 179-197
- Newing J, Pahl-Wostl C, Sigel K. (2005). The role of public participation in managing uncertainty in the implementation of the Water Framework Directive. *Environmental Policy and Governance* 15(6): 333-343
- Pettit, P. (1997). Republicanism. A theory of Freedom and Government. Oxford: Oxford University Press.
- Subirats, J. (2003) Elementos de Nueva Política. Barcelona: CCCB
- Torcal, M. y Montero, J.R. (2006) Political Disaffection in Contemporary Democracies: Social Capital, Institutions and Politics. London: Routledge.