

# La aportación de la Participación pública en la aplicación de las Directivas de agua



Universitat  
Autònoma  
de Barcelona

Josep Espluga

IGOP - UAB



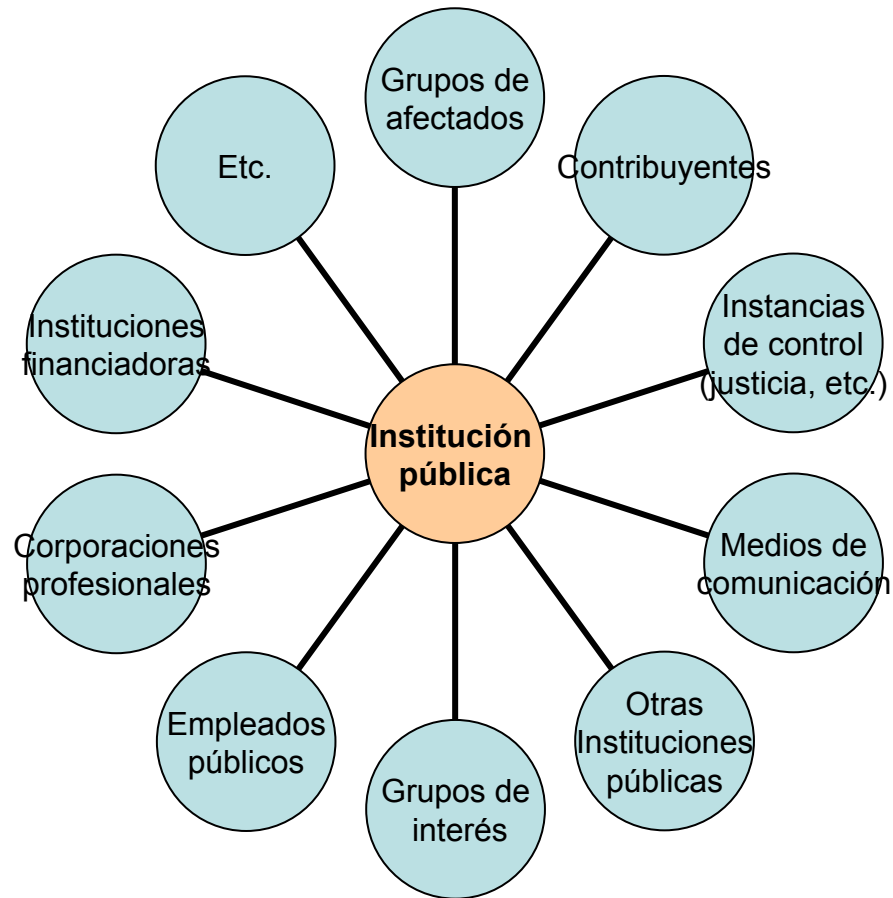
# Políticas públicas

## (visión tradicional)

- Las **políticas públicas** son el resultado de la combinación de la voluntad política de intervenir y de la selección de la alternativa de acción más eficaz y eficiente de entre todas las posibles.
- Cada intervención responde a una **doble lógica**:
  - **Especialización.**  
(Administración sanitaria, educativa, ambiental, laboral, etc.).
  - **Territorio:** en articulación jerárquica y competencial.  
(Administración local, autonómica, estatal, etc.)

“Pero en la práctica las lógicas de intervención no siempre coinciden. Cada organismo parte de una agenda propia, y de una presunción de certidumbre técnica y legal que avala sus decisiones” (Subirats, 2007)

# La voluntad de intervención política se sitúa en medio del fuego cruzado de los actores



# Políticas públicas

	Objetivos	
	Claros, compartidos	Poco claros, no compartidos
Medios		
Conocidos	<b>A</b>	<b>B</b>
No conocidos	<b>C</b>	<b>D</b>

# Políticas públicas

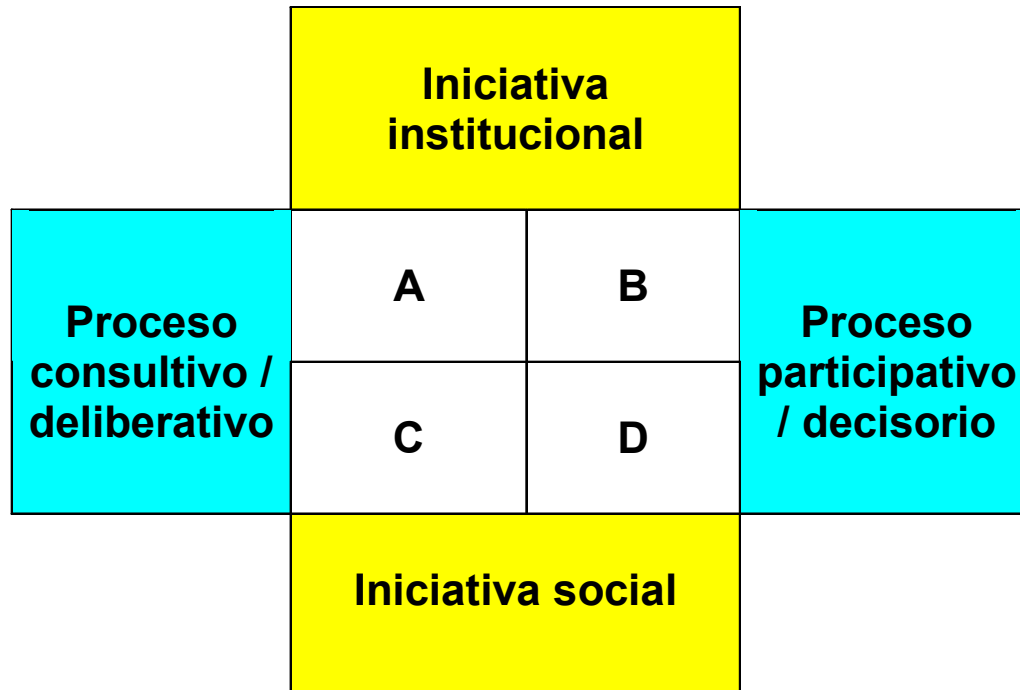
- A menudo se planifica desde la certeza, pero la realidad institucional y social suele situar la puesta en práctica de las decisiones en un terreno de incertidumbre y negociación.
- Se acaban tomando decisiones y vías de acción que no son las que se habían imaginado desde el despacho, a partir de un proceso de diagnóstico, de selección de alternativas y de operacionalización del proceso a seguir.

# Algunas consideraciones...

- Lo que es factible técnicamente no siempre lo es socialmente.
- La lógica democrática exige a los políticos encontrar más bien las soluciones socialmente posibles que las técnicamente inmejorables.
- Asumir la complejidad e incorporar la incertidumbre al propio proceso decisonal.
- Propuesta: incorporar en la toma de decisiones públicas los principios de
  - Descentralización
  - Redundancia
  - Diversidad
- La gestión del agua como un reto a nuestras instituciones.

- DMA (2000) ▶▶ España: Ley 62/2003
  - Información pública
  - Consulta pública
  - Participación activa
- Convenio Aarhus (1998) ▶▶ España: Ratificado en 2004
- Directiva sobre Información y Difusión de la Información Ambiental
  
- Los Planes de gestión de cuenca deberían garantizar:
  - El acceso a la información relativa a todo el proceso de planificación.
  - La difusión de la información ambiental.
  - La participación en la elaboración del plan

# Tipologías de los procesos de participación



Fuente: Espluga & Subirats, 2008

# Ámbitos en los que se están llevando a cabo procesos participativos

Como consecuencia de la aplicación de la DMA

<i>Demarcaciones hidrográficas intercomunitarias</i>	
Cantábrico	Júcar
Ebro	Miño-Limia
Duero	Segura
Guadalquivir	Tajo
Guadiana	**
<i>Demarcaciones hidrográficas intracomunitarias</i>	
Cuencas Atlánticas de Andalucía *	Cuencas Internas del País Vasco
Cuencas Mediterráneas de Andalucía	Cuencas Internas de Cataluña
Galicia-Costa	Islas Baleares
Islas Canarias	
<i>Comunidades Autónomas que están realizando procesos por su cuenta, en subcuencas que pertenecen a demarcaciones hidrográficas más amplias</i>	
Cantabria	Navarra
País Vasco	Cataluña

Fuente: Ballester & Hernández Mora, 2008.

\* Las Cuencas Atlánticas andaluzas incluyen dos demarcaciones hidrográficas distintas: Guadalete-Barbate y Tinto-Odiel-Piedras.

\*\* No se han situado en la tabla las demarcaciones hidrográficas de Ceuta y Melilla, consideradas cuencas compartidas con otros países.

# Algunas valoraciones sobre los procesos en curso

- **Información** pública

- Numerosa documentación estandarizada
- Internet
  
- Complejidad
- Trazabilidad
- Accesibilidad
- Caducidad
- Disparidad

- **Consulta** pública

- Procesos generalizados
- Proactivos (a veces)
  
- Calendario retrasado
- Escasa respuesta pública (?)

# Algunas valoraciones

## - Participación activa -

- Ámbito territorial (¿Dónde?)
- Ámbito temporal (¿Cuándo?)
- Actores (¿Quién participa?)
- Contenido (¿Sobre qué?)
- Metodología (¿Cómo?)
- Consecuencias (Cuál es el resultado esperado?)



# Implicaciones teóricas y prácticas (I)

- La gestión pública del agua sigue la misma tendencia que otras políticas públicas
  - » En los últimos treinta años hemos ido pasando de un estilo esencialmente reactivo ante los problemas, dentro un marco decisional abierto a pocos actores que tendían a buscar consensos entre élites, a marcos más abiertos, con mayor pluralidad de actores, y en los que de manera paulatina van introduciéndose estilos más anticipativos o estratégicos en ciertas políticas (Gomà & Subirats, 1998)

# Implicaciones teóricas y prácticas (II)

- Las políticas medioambientales en España se han caracterizado históricamente por
  - » Un enfoque regulativo y correctivo o reactivo, que implica casi siempre una perspectiva jerárquica, vertical, de imposición arriba-abajo. Y parece claro que en la elaboración de esas políticas han predominado redes de actores reducidas y relativamente impermeables, que han tendido a “defenderse” o “blindarse” en el tecnicismo de los temas que se tenían que abordar (Aguilar, 1998).

# Implicaciones teóricas y prácticas (III)

- Resistencia institucional

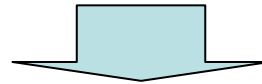
- » Inercia histórica de intereses económicos y saberes técnicos que han dominado las políticas hídricas durante decenios.
- » Particular historia política y administrativa de la España contemporánea.



Un contexto que choca con las rápidas adhesiones que se suponen en la implementación de la DMA.

# Implicaciones teóricas y prácticas (IV)

- La DMA concibe el agua como un bien que forma parte de la  
**“esfera pública”**
- En España:
  - Un espacio ocupado por las administraciones públicas
  - Un espacio ocupado por el mercado
  - Tierra de nadie



Un peligroso binomio:

“des-responsabilización social” / “impotencia institucional”

+ debilidad de los “nuevos” actores sociales

= **Dificultades** para aplicar la DMA

# Implicaciones teóricas y prácticas (V)

Otras dificultades para la aplicación de la DMA:

- Conflictividad social a causa de su tradicional escasez
- El agua como elemento simbólico en la lucha política (territorial y partidista)
- Interconexión irreductible con otros temas claves, que desde las instituciones hídricas habitualmente se pretenden evitar:
  - Desarrollo urbanístico y perspectivas de asentamiento urbano
  - Desarrollo industrial
  - Desarrollo turístico (diferentes modelos)
  - Desarrollo agrario
  - Aspectos paisajísticos
  - Biodiversidad
  - Etc.

[De aquí la necesidad de ampliar el abanico de actores en la gestión del agua]

# Conclusiones sobre el caso de España (I)

Los procesos participativos en la gestión del agua en España requerirían de:

- Un mayor compromiso político
- Una mayor coordinación entre instituciones sectoriales y de diferentes niveles territoriales y administrativos.
- Un mayor flexibilidad y sofisticación metodológica en los procesos participativos.
- Garantizar la presencia de los actores sociales más representativos, y dotarles de suficientes recursos técnicos, temporales, etc.
- Planificar procesos participativos más largos y complejos, garantizando el tiempo necesario.
- Introducir métodos de mediación entre actores que, necesariamente, han de mantener posiciones conflictivas (a veces con raíces muy profundas).
- Evitar la pérdida de credibilidad que están sufriendo buena parte de las instituciones que promueven la participación.

# Conclusiones (II)

Factores que contribuyen a la pérdida de credibilidad de buena parte de las instituciones que están promoviendo la participación:

- El poco respeto a los plazos marcados por la DMA
- La rigidez de la metodología de participación
- La falta de definición clara de los objetivos de la participación
- La dificultad para integrar las propuestas desde las escalas micro (subcuenca) a las macro (PHC).
- La dificultad para implicar a otras Administraciones sectoriales en la aplicación de las propuestas generadas mediante la participación activa.
- La existencia de canales paralelos de participación y negociación a disposición sólo de los “actores tradicionales”.

# Conclusiones (III)

- Los actuales procesos participativos, en general, tienen un carácter más bien consultivo.
- Aunque su mera existencia ya es positiva, en la mayoría de los casos sería preocupante que se convirtieran en un precedente sobre cómo hacer las cosas.
- Es importante poner de relieve todas sus posibles deficiencias, así como poner en valor las experiencias más significativas.
- Corresponde a los “nuevos actores” tomar la iniciativa y tener una actitud vigilante y activa.