

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA GESTION SOSTENIBLE DEL AGUA?

Joan Subirats

Universidad Autónoma de Barcelona

1. De la opacidad a la participación en la gestión del agua

En este libro se aborda con claridad y precisión el tema de la gestión del agua, uno de los temas que más pueden condicionar el futuro del país y que, en cambio, más complicado ha sido sacar del estrecho círculo de intereses que han dominado sus claves fundamentales durante muchos años. En efecto, el estilo que ha predominado en las políticas medioambientales en España y también en las que conciernen a la gestión de los recursos hídricos, ha sido un estilo regulativo y opaco. Se ha aplicado un enfoque jerárquico, vertical, de imposición arriba-abajo, mientras que, al mismo tiempo, todo ello se hacía entre pocos actores y con formas más bien opacas e impermeables al escrutinio público. En muchas ocasiones los temas de debate han tendido a “blindarse” escudándose en el tecnicismo de los problemas que se tenían que abordar y en las tradiciones que aseguraban el predominio de unos pocos sobre la gestión del agua de todos.

Es evidente que si retrocedemos en el tiempo, esa no era la situación. El agua ha sido siempre considerada un elemento determinante en la vida y el futuro de las comunidades, y por tanto la implicación del conjunto de la comunidad en su gestión y mantenimiento estaba profundamente asentada. Con ello no queremos decir que no existieran tensiones ni conflictos de poder precisamente centrados en el control de ese recurso vital. Pero, queremos subrayar las tradiciones de autogobierno y de control popular del recurso hídrico, y de ello tenemos pruebas en muchas partes de España. La progresiva incorporación de elementos mercantilizadores y de perspectivas vinculadas a las grandes obras hidráulicas, con un desconocido protagonismo de los poderes públicos en todo ello, regulando y condicionando derechos, fue poco a poco restringiendo el acceso social a los momentos e instancias de decisión. Y es precisamente esa creciente opacidad y falta de transparencia, junto con la acomodación de los intereses más fuertes, el que ha ido propiciando casos como los reflejados en este volumen.

En los últimos años han ido confluyendo diversos elementos que han propiciado que hoy empecemos a hablar seriamente de participación social en la gestión del agua desde una perspectiva de sostenibilidad y de respeto ambiental. Por un lado ha crecido sustancialmente la competencia por el recurso agua, mientras que sus formas de explotación iban apareciendo cada vez más como obsoletas. Más competencia y más carencia provocan una creciente sensación de pérdida de legitimidad de los pactos y las formas de gobierno y gestión del agua que se habían consolidado a lo largo del siglo XX. Es evidente que en esa pérdida de legitimidad ha influido la aparición de nuevos actores sociales (grupos ecologistas, entidades cívicas, grupos de profesionales) que disputan la defensa de los intereses públicos a unas administraciones que hasta hace poco parecía que tenían el monopolio de ese tema. Por otro lado, el binomio de más competencia por el recurso e incapacidad de seguir incrementando su volumen, ha generado presiones significativas para que se modificaran los hábitos y las rutinas que se habían consolidado a lo largo de los años sobre el consumo y el uso del agua. Finalmente, conviene recordar la creciente dificultad para seguir creando infraestructuras siguiendo las formas tradicionales de hacerlo. Las resistencias sociales ahora son mucho mayores, como muestra el llamado síndrome “nimby” (“not in my back yard”) que sin prejuzgar la necesidad de la infraestructura resiste su instalación en las proximidades de los afectados, mientras, por otro lado, la conciencia sobre los efectos ambientales de esas mismas infraestructuras ha aumentado muy significativamente.

No deja de ser asimismo importante recordar que la evolución del tema en la Unión Europea (UE) desde hace años fue avanzando hacia formas de gestión del agua cada vez más sostenibles y respetuosas ambientalmente. El ingreso de España en la UE en 1986 se ha ido dejando notar a lo largo de estos años, y más en un sector como el de las políticas ambientales, en que nuestro retraso era mayor. La normativa europea y, de manera especial, la nueva Directiva Marco del Agua (DOCE L 327/6 de 22-12-2000), que empezará a tener efectos claros en la parte que nos ocupa en el 2006, marca un punto de inflexión evidente, señalando sin ambages que sólo con la participación social podrá avanzarse hacia formas de gestión del agua que respondan a los criterios de sostenibilidad ambiental. Podríamos pues decir que la deriva hacia formas más participativas en el tema procede tanto de la propia evolución de la realidad en el sector, como de los compromisos legales que la pertenencia de España en la UE plantea.

2. ¿De que participación hablamos?

Hemos de tener en cuenta que ello no es un tema que sea posible sólo circunscribir al ámbito de la gestión del agua, ni tan sólo a los temas ambientales. La presión por un gobierno y una gestión pública de carácter más participativo es mucho más general. El gobierno democrático tradicional se encuentra hoy con dificultades crecientes para reaccionar de manera eficaz ante un entorno cada vez más complejo, incierto y dinámico; y la legitimidad democrática de las instituciones públicas se va deteriorando ante una ciudadanía cada vez más reflexiva y crítica, con nuevos valores que no pueden ser satisfechos con la simple provisión tecnocrática de servicios públicos. Ante las dificultades del gobierno tradicional, las nuevas articulaciones de gobernanza o gobierno en red implican: el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco al proceso político; un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales; una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevos roles y la utilización de nuevos instrumentos. Necesitamos una nueva manera de gobernar que trate a la gente como personas inteligentes e implicadas. Y que por lo tanto distribuya poder y responsabilidad. Hasta ahora, poca cosa se ha hecho en este sentido.

Una mezcla de inercia institucional, cortoplacismo y una cierta aversión al riesgo por parte de las élites políticas ha conducido a un creciente distanciamiento entre sociedad y política. Lo que algunos llaman “desafección democrática”, se ha ido nutriendo de la apatía y una cierta alienación inherente al sistema democrático representativo. Y se refuerza por la incapacidad de hacer frente a las urgencias que día a día plantean los nuevos y viejos problemas a los que deben enfrentarse las comunidades. No nos parece que las alternativas autoritarias o tecnocráticas frente a estos problemas, alternativas que salpican la geografía política contemporánea aquí y allá, sean salidas reales. Más bien agravan muchos de los problemas que tenemos planteados. La base de la que parten nuestras reflexiones es otra. Apostamos por un reforzamiento de la democracia. Por reforzar la democracia representativa con nuevas formas de democracia participativa. Y pretendemos contribuir a poner de relieve que ello no es sólo retórica “buenista” o políticamente correcta. No es un problema de cómo nos gustaría que fuera el mundo. Creemos que las vías que abren las alternativas participativas y las nuevas formas de entender el gobierno, con todas las dificultades y contratiempos que se quieran, pueden ayudar a avanzar en la resolución de los problemas que tienen planteadas las comunidades locales, y muy especialmente en un tema como el del agua que es eminentemente vital para la supervivencia de esas mismas comunidades.

Entre todos vamos aprendiendo que sin compartir problemas y responsabilidades entre poderes públicos y otras organizaciones, entidades, colectivos y personas, no es posible avanzar en la mejora de las condiciones de vida de la colectividad. Ello significa, reconocer, conciliar y reconciliar intereses, equilibrar preferencias, y construir compromisos colectivos de gobernabilidad. Y eso no significa actuar sin criterio, de forma seguidista. Exige elegir, priorizar, o en otras palabras, hacer política. Decidir desde valores y desde prioridades, compartiendo el poder. Y ello no tiene por que conllevar pérdida de eficacia y eficiencia. La visión tradicional entiende que hablar al mismo tiempo de participación social y de eficacia o eficiencia es algo totalmente contradictorio. Sin embargo, la evolución de las sociedades contemporáneas parece caminar en sentido contrario. Cada vez más a menudo nos enfrentamos a problemas más globales e interconectados, y por tanto más difíciles de segmentar, de definir y de ser abordados desde la especializaciones que hemos ido construyendo. Los problemas que tenemos tienen poco en común con estructuras de decisión y administrativas pensadas para otros tiempos y para otro tipo y grosor de problemas. Cada vez está más claro que no es suficiente con contar con las mejores alternativas técnicas que aseguren la viabilidad de un proyecto. Cuando se aplica esta lógica tecnicista aparecen otra clase de problemas: ¿quién controla a estos técnicos?, ¿ante quién son responsables? Y tan importante como esto, ¿cómo se puede extender a la esfera social el posible consenso conseguido en la arena técnica?. Cada día que pasa tenemos nuevas pruebas o constataciones de que aquello que en ciertos ámbitos técnicos puede resultar “sentido común” o “doctrina universalmente reconocida”, choca con incomprensiones de todo tipo cuando se traslada al ámbito social. Y además observamos que tampoco existe tal unanimidad técnica, ya que siempre aparecen alternativas, más o menos acertadas, diferentes de las planteadas hasta entonces.

cuadro 1: consenso científico y consenso social

		Grado de consenso científico o técnico	
		Alto	Bajo
Grado de consenso Social	alto	1	2
	bajo	3	4

Fuente: elaboración propia

Creemos que cada vez nos encontramos menos con situaciones que podemos identificar como del tipo 1 (ver cuadro 1), situaciones en las cuales existe consenso de los científicos o expertos y consenso de los actores sociales implicados. No es necesario extenderse demasiado sobre la segmentación y la fragmentación social y la multiplicación de actores, ni tampoco sobre la proliferación de estudios contradictorios sobre una misma realidad, para comprender que casi siempre nos encontraremos con situaciones donde nos faltará consenso de uno u otro tipo. Incluso diríamos que, al menos en el tipo de problemas al que hacíamos referencia, la tendencia a situarnos en el cuadrante 4 será la más habitual. Y es en este terreno donde la política y las vías democráticas y participativas de resolución de conflictos desarrollan toda su dimensión, y donde las alternativas de participación y de diálogo entre racionalidades científicas y sociales opuestas o no coincidentes, se ponen de manifiesto. Precisamente es en esta clase de ocasiones donde “unos” (expertos) y “otros” (actores sociales) pueden discutir más libremente (y pedagógicamente) sus diferentes visiones del problema.

Así pues, no podemos caer en el error de confundir o mezclar factibilidad técnica con factibilidad social y habrá que trabajar en ambas direcciones para hacer frente a problemas sobre los cuales muchas veces no hay consenso, ni siquiera sobre si existe un problema y de qué tipo es. No creemos que debamos insistir mucho, dada la evolución del tema del agua en España en los últimos años, que en cuestiones relacionadas con el gobierno y la gestión del agua, la necesidad de tener en cuenta esas dinámicas no siempre coincidentes entre criterios técnicos y sociales no sea de la máxima importancia.

Si nos situamos en este terreno, las vías de avance no surgirán sólo de una mayor capacidad de comunicar por parte de las instituciones públicas. El tema no reside en la capacidad de “vender” soluciones, sino en la capacidad de compartir definiciones de problemas para de esta manera aumentar la legitimidad del camino que lleva desde esta definición compartida a una situación considerada por todos como mejor que la anterior. Muchas de las difíciles decisiones que se han de tomar en la gestión del agua, y que afectan intereses sociales muy arraigados, pueden llegar a contar con importantes consensos en el ámbito técnico, pero difícilmente podrán avanzar si no se abre el debate y se discuten y comparten costes y beneficios, alternativas y soluciones con el conjunto de la sociedad. Sin miedo a las aparentes dificultades técnicas que toda decisión comporta, que parecen generar barreras infranqueables para los no iniciados, y que muchas veces esconden o enmascaran elecciones de opciones realizadas desde lógicas no estrictamente técnicas. Ya que en el fondo, cada vez más, la gente será capaz de aceptar y compartir decisiones que incluso afecten negativamente alguno de sus intereses si considera legítima la vía por la que se ha llegado a tomar esa decisión. Desde esta perspectiva, eficiencia y participación no son contradictorias, sino absolutamente complementarias, y cada vez se irán convirtiendo en más y más inseparables.

3. ¿La participación como solución?

Las dinámicas participativas pueden ayudar a mejorar muy significativamente las políticas en general, y las del agua en particular. Si partimos de la hipótesis antes mencionada, necesitamos generar consenso social ya en el propio diagnóstico sobre los problemas a los que la nueva gestión del agua ha de hacer frente. Ello implica buscar canales y vías de comunicación entre las certezas técnicas existentes y las percepciones sociales en la materia. Explicitando riesgos, examinando costes y beneficios, distribuyendo responsabilidades y asumiendo los deberes que las dinámicas de cambio exijan.

Es importante entender que existe una clara conexión entre la capacidad de comunicar los problemas, con su comprensión y posteriormente con las complicidades que se puedan armar al respecto. Sólo desde esta base se podrán conseguir procesos de cambio que no sean esporádicos o puntuales, y que acaben generando nuevas maneras de entender la gestión de un recurso tan vital como el agua.

Todo proceso participativo exige una identificación de los actores o protagonistas de esa política y de ese proceso. Los cargos electos, los actores socioeconómicos, los propietarios de recursos hídricos, los entes y asociaciones implicadas, sean de consumidores o de protección ambiental, los medios de comunicación, las diversas esferas de los poderes públicos implicados, la comunidad científica o el gran público, pueden ser todos ellos los protagonistas, con relieve distinto y con capacidades distintas, en ese proceso participativo que señala la normativa más avanzada en gestión del agua. Tenemos un buen ejemplo de ello en la experiencia que se ha seguido en Francia en relación con la aprobación de una nueva carta de derechos ambientales que se ha adjuntado a la Constitución, siguiendo el proceso marcado por la llamada Comisión Coppins (www.charte.environment.gouv.fr). En ese proceso han participado miles de personas que han asistido directamente a los encuentros de explicación y debate en toda Francia o han intervenido en los sitios web creados al efecto, centenares de científicos y técnicos han sido consultados, y se han generado debates mediáticos y parlamentarios, hasta su aprobación definitiva hace pocos meses en la Asamblea Nacional francesa. Sirva ello como ejemplo de una manera de hacer que no es solo factible a nivel o escala local, como a veces se sostiene, sino que puede pensarse y desarrollarse a gran escala, con temas tan complejos como el principio de precaución o la relación entre polución y responsabilidad financiera.

Estamos, en definitiva, en un momento crucial para encauzar una nueva forma de entender la gestión integrada y sostenible de los recursos hídricos del país. Conviene aprovechar esta ventana de oportunidad que se ha abierto desde el debate sobre el Plan Hidrológico Nacional, las perspectivas que abre la nueva cultura del agua, y la normativa que señala la Directiva Marco del Agua de la Unión Europea. No desaprovechemos esa oportunidad. Y trabajemos para evitar así que se puedan volver a reproducir casos como los que este volumen pone de relieve y que sin duda podrían haberse evitado o aminorado si se compartiera esa visión más participativa y de responsabilidad social y pública sobre los recursos hídricos del país.