

## *Sección 7. Desarrollo del aspecto del aprendizaje en la participación ciudadana: la clave del éxito*

Las secciones anteriores han demostrado la importancia de la participación ciudadana en la implantación de la Directiva. El objetivo de esta sección es alentar al lector para que imagine el proceso de participación pretendido. Se destacan varios factores que deben tenerse en cuenta por el bien del proceso de participación ciudadana, pero que no prescribe la Directiva. Los factores aquí mencionados podrían en algunas ocasiones significar la diferencia entre el éxito y el fracaso. Aunque el texto de la Directiva no requiere de forma explícita un enfoque de participación activa, la implantación de la Directiva Marco del Agua se debe llevar a cabo **simultáneamente**. En el futuro también será necesario un enfoque más intersectorial y una visión más amplia de la gestión hidrológica, que cruce las fronteras y las líneas divisorias de aguas establecidas.

Para que el proceso de implantación de la Directiva tenga éxito, es fundamental la voluntad de mejorar, la confianza en el mismo, la transparencia y una actitud positiva, en conjunción con otros agentes interesados y ciudadanos. Cada uno puede aprender mucho de los otros. El aspecto del aprendizaje ha centrado de forma creciente la atención de, por ejemplo, grandes compañías comerciales, que, por un lado, tienen que ajustarse constantemente a las nuevas expectativas y demandas del mercado, mientras que, por otro lado, tienen que reorganizarse y ajustar su capacidad en consecuencia. La participación activa de la ciudadanía es, de hecho, comparable a tal situación y, por lo tanto, exige un enfoque más dinámico de la misma, así como un entendimiento mutuo entre las administraciones encargadas de la gestión de aguas.

Aunque se han usado muchos ejemplos para ilustrar formas prácticas en las que se puede llevar a cabo la participación, no puede esperarse de esta guía que abarque toda la variedad de situaciones con las que nos encontraremos durante la próxima década o más, cuando se implante la Directiva. Sin embargo, será necesario que las administraciones competentes y otros agentes interesados puedan responder a estos retos de una manera que sea coherente con el espíritu de la guía.



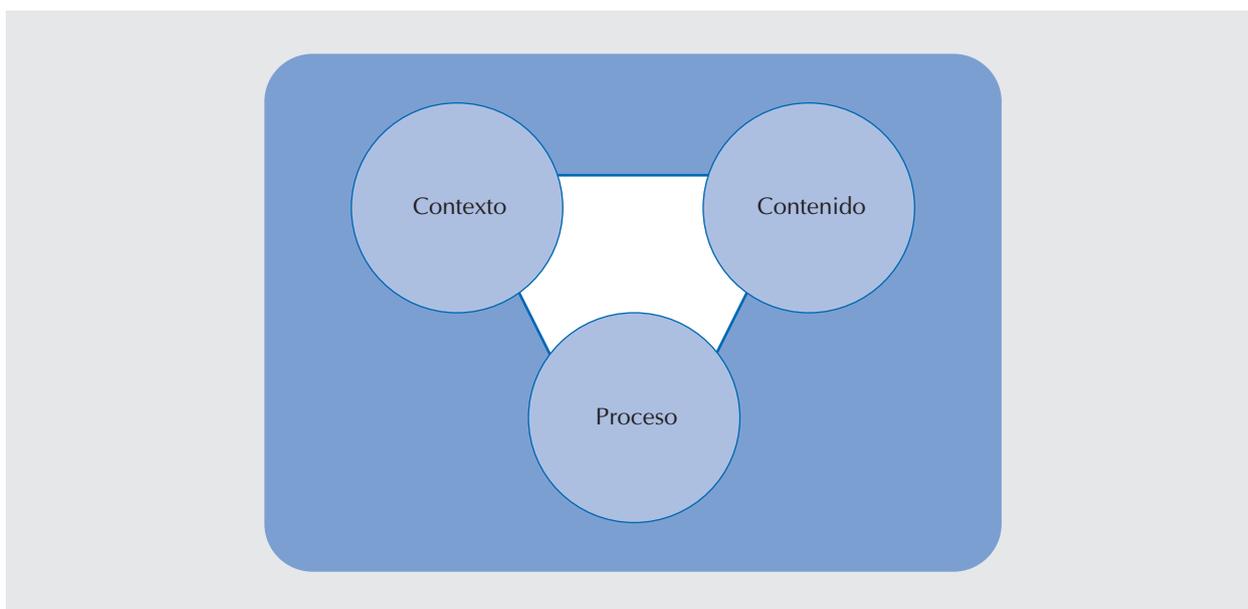
### **¡Atención! Una propuesta dinámica de aprendizaje tendrá su compensación en el futuro**

Todos (ciudadanos, agentes interesados y autoridades competentes), a cualquier nivel, se beneficiarán de una mayor comunicación, de la acumulación de conocimiento y de compartir las experiencias de unos y otros. Las lecciones aprendidas en el pasado serán una valiosa aportación para el futuro.

En esta sección se señalan los factores que sustentan la propuesta del aprendizaje de cara a la participación con tres objetivos en mente. Primero, *augmentar la concienciación* entre las administraciones competentes y otros agentes interesados acerca de la necesidad de desarrollar propuestas de participación ciudadana que se adapten a las condiciones locales (aquí *local* se refiere incluso a las costumbres y tradiciones de una demarcación hidrográfica internacional). Segundo, permitir que las autoridades competentes estudien y evalúen sus propias *propuestas actuales* de participación ciudadana y las de otros. Por último, permitir que las administraciones y otros agentes interesados empiecen a desarrollar una *propuesta de aprendizaje* de cara a la participación ciudadana.

Una propuesta de aprendizaje implica que las autoridades competentes y otros agentes interesados se responsabilizan conjuntamente de crear las condiciones necesarias para que la participación ciudadana se convierta en una forma de aprendizaje recíproca sobre los puntos de vista, opiniones y conocimientos de los otros, proporcionando así la base de la negociación entre los agentes interesados sobre el mejor modo de implantar la Directiva.

Las secciones siguientes ilustran algunos de los factores que las administraciones competentes deberán tener en cuenta para evaluar sus propias prácticas e informar de ellas y sentar una base para desarrollar nuevas propuestas de participación ciudadana en el futuro. Estos factores pueden agruparse bajo los títulos **contexto**, **proceso** y **contenido**. A continuación se explica cada uno de ellos.



Factores que influyen en el proceso de participación ciudadana agrupados en tres grupos principales.

## 7.1. FACTORES CONTEXTUALES

El contexto hace referencia a las **condiciones o circunstancias existentes** en las que se está desarrollando la propuesta de participación ciudadana, puesto que siempre habrá una *historia* de gestión medioambiental antes de la implantación de la Directiva. Es imposible describir el contexto de la participación ciudadana de antemano, dado que éste variará considerablemente entre los Estados miembros, con el tiempo, en los diferentes lugares y niveles, etc. Sin embargo, el contexto puede influir de modo notable en la participación ciudadana en cuanto al diseño del proceso, al contenido de los debates y a los resultados. En algunas ocasiones por contexto se puede entender que es inapropiado iniciar la participación ciudadana sin hacer algunos cambios en las relaciones existentes entre los agentes interesados.



Por consiguiente, es necesario conocer las condiciones de partida si se quiere que los procesos de participación ciudadana tengan éxito.



### ¡Atención! Las condiciones existentes configuran la «escena» de la participación ciudadana

Estas condiciones se desarrollan a partir de un contexto histórico y local en lo que se refiere a:

- Cultura política de la toma de decisiones.
- Cultura de la participación de los agentes interesados.
- Prácticas institucionales u organizativas.
- Presupuesto y recursos.
- Antecedentes en cuanto a intentos anteriores de captar agentes interesados.
- Condiciones medioambientales.
- Escala del proyecto.

El punto fuerte de un buen proceso es **reconocer el contexto** en el que se desarrolla la participación ciudadana y darse cuenta de que puede requerir que las administraciones competentes y otros agentes interesados acepten la necesidad de realizar algunos de los siguientes **cambios** o todos ellos:

- Cambios de actitud por parte de las administraciones públicas hacia el medio ambiente y otros agentes interesados.
- Cambios organizativos.
- Compromiso político y distribución de recursos.
- Desarrollo de la capacitación y representación de los agentes interesados.
- Ir más allá de los agentes interesados para llegar a empresas y ciudadanos particulares.
- Proyectos de demostración para aumentar la confianza y aprender de las experiencias.

Estos factores se explican más detenidamente a continuación.

### 7.1.1. Cambio de actitud: los agentes interesados como parte en la gestión del agua

Muchas autoridades gubernamentales se han dado cuenta de que los sistemas de gestión de recursos «de ordeno y mando» frecuentes en los años sesenta y setenta han tenido importantes consecuencias medioambientales. Compartir la gestión de los recursos naturales con las personas que dependen de ellos para vivir puede ayudar a hacer su gestión más sostenible, más eficaz, menos costosa y más aceptable socialmente.

Este cambio significa que las administraciones competentes podrían tener que modificar sus propias perspectivas organizativas sobre la base del valor de implicar a los agentes interesados en el proceso de toma de decisiones y la implantación. Puede que el comportamiento dominante por parte de las autoridades inhiba la participación, mientras que una actitud que muestre que las administraciones se percatan de que necesitan tener en cuenta el conocimiento, la perspicacia y las soluciones de las partes (agentes interesados) para poder generar planes hidrológicos de cuenca de gran calidad, fomenta dicha participación. Para los que están en puestos de responsabilidad, el adoptar una actitud no dominante y de aprendizaje puede incluso suponer un cambio personal entre los empleados, lo que implica que los gestores del agua tienen que ser expertos técnicos y directores del proceso. Adoptar una actitud que empiece por definir los problemas relativos al agua y los problemas humanos más que cuestiones técnicas es una buena manera de empezar a comprender los puntos de vista de otros agentes interesados.

Como forma sencilla de poner de manifiesto las actitudes existentes en cuanto a participación ciudadana, le invitamos a reflexionar sobre las siguientes preguntas:

- ¿Por qué quiere su organización tomar parte en la participación ciudadana?
- ¿Cómo se logra?
- ¿Con qué resultados?
- ¿Hasta qué punto el proceso o los resultados le han cambiado de alguna manera a usted o a su organización?



### ¡Atención! Escuche y adopte una actitud abierta

La participación ciudadana no tendrá éxito si las administraciones competentes y los agentes interesados no respetan, escuchan y aprenden recíprocamente de las opiniones y perspectivas de los otros de manera que, con el tiempo, trabajen conjuntamente en la implantación de la Directiva.

### 7.1.2. Cambios organizativos

Dado que la participación ciudadana con frecuencia requiere un método diferente de trabajo por parte de las administraciones, pueden ser necesarios también algunos cambios organizativos. En el nivel más básico, puede ser necesario que la autoridad competente:

- **Revise su estructura organizativa actual** para determinar el nivel y la atención que se presta a la participación ciudadana en la actualidad y la medida en que su estructura organizativa actual fomenta o inhibe la participación ciudadana en la toma de decisiones.
- **Reconsidere las habilidades, experiencia y conocimientos del personal** para evaluar si la autoridad competente tiene actualmente la capacidad necesaria para tomar parte en los procesos de participación ciudadana o si requeriría formación adicional.
- **Estudie el presupuesto y los recursos actuales asignados a la participación ciudadana.**

La necesidad de una revisión de la estructura organizativa por parte de las administraciones competentes y las conclusiones de la misma variarán en los distintos Estados miembros. Debe considerarse la posibilidad de una revisión, puesto que, con frecuencia, es demasiado fácil y simplista que una organización suponga que son los *otros* agentes interesados los que tienen que cambiar cuando se produce un conflicto. De igual modo, una revisión alentarán a las autoridades competentes a determinar las necesidades de formación de los empleados que puede que tengan una experiencia limitada de la participación ciudadana.

El proceso de participación ciudadana también puede afectar a las prácticas de las organizaciones, que pueden exigir a la administración competente que garantice que algunas de las siguientes prácticas o todas ellas formen parte de la «manera de hacer las cosas» de las organizaciones:

- **Hacer que los resultados del proceso de planificación sean más abiertos** (dependiendo de nuevas percepciones, conocimientos e ideas para soluciones). La participación activa se caracteriza por procesos más abiertos y es, por su naturaleza, más incierta e imprevisible en cuanto a su contenido, escala, coste económico y tiempo.
- **Un enfoque flexible de las aportaciones de los agentes interesados.** El calendario y el ritmo de la participación de los agentes interesados pueden cambiar durante el proceso. Puede que la administración competente tenga que ser indulgente con ello.



- **Un enfoque flexible de la planificación económica.** A medida que se vayan tomando decisiones en asociación con otros agentes interesados, tendrá que haber alguna previsión de presupuestos abiertos (es decir, no destinados a determinadas medidas de antemano).
- **Conservar una perspectiva local más que organizativa.** Las administraciones públicas que trabajan en un sector y/o institución determinado inevitablemente se orientan hacia sus propias obligaciones y objetivos y el cumplimiento de éstos se convierte en la principal preocupación. Es importante asegurarse de que no se olvida el contexto local y más amplio. *Local* en este sentido se refiere también a las costumbres y tradiciones dentro de una demarcación hidrográfica internacional.

El reto de todos los tipos de organizaciones será saber llevar a cabo estos cambios. Los cambios en procedimientos y estructuras llevan su tiempo. No obstante, mientras tanto, el cambio en la actitud y en las habilidades de los empleados motivados, equipados con recursos y apoyados activamente por la dirección, ayudará a que se produzcan cambios en el contexto institucional y organizativo existente.

### 7.1.3. Compromiso político

El punto de partida para emprender un enfoque participativo es el compromiso político. Dicho compromiso tiene que basarse en la comprensión y conciencia de las nuevas obligaciones y en las razones por las que la participación activa no es sólo beneficiosa sino que también resulta necesaria para cumplir los objetivos de calidad del agua previstos como una parte importante de la promoción del desarrollo sostenible.

A este respecto, los representantes políticos tienen que ser conscientes de los siguientes puntos:

- Los objetivos de participación ciudadana en relación con el desarrollo e implantación de la Directiva.
- La naturaleza de la participación, sus implicaciones y si complementa o sustituye a prácticas anteriores.
- El potencial de la contribución de los agentes interesados a la gestión hidrológica.
- La necesidad de compromiso político en relación con el proceso y con el resultado.
- El papel y el calendario fijado para la adopción formal de decisiones en el proceso y, a partir de ahí, la contribución concreta de los representantes políticos.
- Los medios para ir más allá de las organizaciones e instituciones llegando a los ciudadanos particulares.
- Las posibles consecuencias del proceso. Por ejemplo, ¿serán más o menos aceptables los cambios en el precio del agua como consecuencia de la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones?
- La gestión hidrológica ya no es responsabilidad única de las autoridades gubernamentales. Se necesita una red de organizaciones en la que las gubernamentales trabajen junto a las ONG, empresas, grupos de interés y expertos (universidades).
- El compromiso de los políticos ha de materializarse en una distribución concreta de recursos que garanticen suficiente personal, presupuesto, mandato, objetivos ambiciosos de participación ciudadana y formación interna.

La **cuenca del Danubio** ocupa aproximadamente un tercio de la superficie de Europa. A esta escala, unir los niveles internacionales y locales constituye un reto de gran importancia. La cooperación internacional tiene lugar dentro del marco de la Comisión Internacional para la Protección del Danubio (CIPD). (Véase el anexo II).

Los agentes interesados, como las ONG, pueden solicitar a la Comisión el estatus de observadores, lo que implica su plena participación, aunque sin derecho a voto. Muchas ONG pequeñas

(nacionales y locales) están conectadas con ella mediante plataformas de cooperación, en particular el Foro Ambiental del Danubio (Asamblea de ONG) y otras redes, como la Asociación Mundial del Agua del Centro y Este de Europa (GWP-CEE). El Proyecto Regional del Danubio, financiado por el Foro Mundial de Medio Ambiente, apoya económicamente al Foro Ambiental del Danubio, haciendo posible, por tanto, la participación de las ONG en la práctica.

El Foro Ambiental del Danubio es una plataforma de ONG que integra estructuras regionales y locales, creada en 1999 para fomentar la participación de las ONG en foros, programas e iniciativas gubernamentales. En este contexto, las ONG han podido contribuir, entre otras, de las siguientes maneras: facilitando el diálogo en la planificación de las cuencas transfronterizas, participando en la creación del grupo de expertos en gestión de cuencas hidrográficas de la CIPD, en la implantación de la Directiva y en el desarrollo de un documento sobre la participación ciudadana y la Directiva, garantizando la participación ciudadana y de las ONG en la gestión del Danubio y su coordinación a través del Foro Ambiental del Danubio, y proporcionando casos locales concretos para las conversaciones de la CIPD.

#### 7.1.4. Desarrollo de la capacitación y representación de los agentes interesados

Ir avanzando desde algún nivel de consulta hacia la participación activa, tenga la forma que tenga, será un reto para las administraciones competentes y otros agentes interesados. Como se ha observado anteriormente, una revisión de la organización ayudará a identificar si quienes participan (ya sea la autoridad competente o cualquier otro agente interesado) en el proceso tienen la suficiente capacidad para tomar parte en la participación ciudadana. La capacidad para tomar parte podría depender de los recursos, la disponibilidad de personal titulado y con experiencia, su conocimiento de la situación (por ejemplo, qué sucede aguas abajo) y la medida en que quienes participan están dispuestos a reconocer las posibilidades de cambio en la gestión de los temas relacionados con el agua que se estén estudiando. Esto significa que los participantes tendrán que estar dispuestos a responsabilizarse conjuntamente de las decisiones que surjan en el proceso de participación.

Proporcionar a los agentes interesados un mejor acceso a la información y a la toma de decisiones también les obligará a compartir la responsabilidad de utilizar sus redes y canales de comunicación. Sus miembros y asociados deben ser conscientes de algunas de las implicaciones de la Directiva y de las posibles consecuencias de su implantación, como las relacionadas con el programa de medidas.

Por ejemplo, los sectores empresariales que participan más en la toma de decisiones y están presentes finalmente en proyectos de demostración cuyo objetivo es encontrar soluciones a los problemas de la gestión hidrológica, tendrán la obligación de informar a sus miembros y animarles a adoptar un nuevo enfoque sobre el uso del agua. En cuanto a las empresas, un análisis de su situación e intereses en relación con la gestión del agua podría incluir preguntas sobre los siguientes temas:

- Uso actual del agua.
- Niveles de contaminación actuales y permisos de contaminación recientes.
- Medidas actuales para reducir/prevenir la contaminación u otras presiones.
- Niveles del coste relativo del uso del agua y de los servicios de aguas residuales.
- Incentivos actuales y marco legislativo para el uso del agua.
- Nivel de subvención en el proceso de producción.
- Experiencias con contabilidad ambiental, código de conducta y buenas prácticas agrícolas.
- Nivel de conciencia y conocimiento de la cuenca hidrográfica, en particular aguas abajo.

De igual modo, las ONG suelen tener problemas recurrentes al financiar sus programas de trabajo. Con frecuencia dependen de varios planes de financiación que les ofrecen donantes nacionales o internacio-



nales. Dichos planes adquirirán especial relevancia en situaciones en las que las administraciones competentes soliciten su participación en organismos encargados de la gestión del agua. Este problema tiene especial relevancia para las ONG locales y las ramas regionales de las ONG nacionales, que tienen menos experiencia y recursos que las oficinas centrales y, a menudo, están compuestas sólo de voluntarios.

Le corresponderá a la administración competente determinar cómo puede su propio enfoque organizativo de la participación ciudadana ayudar a otros agentes interesados a superar algunos de éstos y otros problemas similares para incrementar la capacidad para desarrollar los temas de una amplia gama de agentes interesados. En algunos casos puede que sea apropiado que las autoridades competentes proporcionen, por ejemplo, apoyo de secretaría a las redes de agentes interesados para poner la información a disposición de un público muy amplio y quizá ofrecer actividades de formación sobre aspectos específicos de la Directiva. De igual modo, no debe descartarse la posibilidad de que los agentes interesados informen y proporcionen formación a la administración competente. El desarrollo de la capacitación será un proceso bidireccional.

### 7.1.5. Ir más allá de las organizaciones hasta llegar a los ciudadanos particulares y las empresas

Debe darse prioridad a una parte importante de la estrategia de participación para plantearse ir más allá de las organizaciones e instituciones hasta llegar a los ciudadanos particulares. Gran parte del uso así como de la contaminación del agua se genera al nivel de los hogares individuales, poblaciones dispersas, empresas particulares y unidades agrícolas.

Ir más allá de las organizaciones hasta llegar a las empresas y los ciudadanos individuales es de vital importancia para la gestión hidrológica, debido al gran uso del agua y a la contaminación de la misma que causan los hogares individuales, las poblaciones dispersas, las pequeñas y medianas empresas y las pequeñas unidades agrícolas.

### 7.1.6. Proyectos de demostración para aumentar la confianza y aprender de las experiencias

Los proyectos de demostración ayudarán a evaluar y demostrar el éxito de la participación ciudadana en el sector de la gestión hidrológica y ofrecerán la posibilidad a todos los agentes interesados de aprender de la experiencia práctica. Se debe alentar a las autoridades competentes a iniciar tales proyectos, que pueden tener una gran diversidad de objetivos:

- Mediante el método «no hable de ello: demuéstrello», convencer a los grupos a los que va dirigido para emprender prácticas nuevas y diferentes en relación con la participación activa.
- Crear situaciones en las que ambas partes ganen: la participación activa da a los agentes interesados la posibilidad de influir en el proceso de implantación en lo que se refiere a sus intereses, mientras que las administraciones competentes lograrán una implantación más ampliamente aceptada.

#### **Reducir el consumo de agua en el sector gráfico, Dinamarca (véase el anexo II)**

Los objetivos son:

- Implicar a los agentes interesados a la hora de establecer e implantar actividades de demostración.
- Hacerles *embajadores* de nuevas prácticas de consumo de agua mostrándoles los resultados y su repercusión en el consumo sostenible de agua.

El servicio de asesoría de empresas para una producción más limpia de la Agencia de Protección del Medio Ambiente danesa seleccionó empresas del sector gráfico. La Asociación del Sector de Empresas de Diseño Gráfico participó de forma global a lo largo de todo el proceso desarrollando las mejoras en las actividades diarias de las empresas y probando nuevos equipos, financiados económicamente por el proyecto. Con unos planes de financiación bastante limitados, las actividades de demostración pueden llevarse a cabo con éxito, obteniendo resultados para su posterior inclusión en la revisión de la regulación medioambiental de la repercusión en el medio ambiente del sector. La demostración de posibilidades concretas y el hecho de poner ejemplos en los que ambas partes salen ganando permiten que se extienda un nuevo paradigma de negocio. Además, gracias a esta cooperación, las autoridades competentes también reciben ideas sobre cómo establecer una planificación viable y un marco de incentivos.

## 7.2. FACTORES RELATIVOS AL PROCESO

El *proceso* hace referencia a **las formas en las que los agentes interesados participan** para la implantación de la Directiva. Esto no se limita simplemente a *cumplir* la Directiva, sino que incluye el proceso en el que los agentes interesados se comprometen recíprocamente para negociar sobre los temas que les preocupan y las posibles actuaciones y para establecer cuál es la mejor manera de lograr la implantación. La experiencia ha demostrado a menudo que la calidad del proceso determina si se da un mayor apoyo a las actuaciones y medidas.

La calidad del proceso depende de los principios que informan su concepción. No puede considerarse una exageración el afirmar que **la confianza y la transparencia** son fundamentales para movilizar a los agentes interesados a comprometerse mutuamente y a compartir la responsabilidad más allá de sus propios intereses inmediatos. La diferencia entre ser socios en la gestión hidrológica o ser adversarios suele derivar de la falta de confianza, la sospecha de motivos ocultos y la ausencia de un clima de cooperación para encontrar soluciones creativas. El proceso de participación fomentará:

- La confianza.
- Una actitud abierta.
- La transparencia.
- La honestidad.
- El respeto.
- La inclusión.
- Una actitud positiva.

Llevar estos principios a la práctica y utilizarlos en el diseño de un proceso de participación no siempre es fácil, dado que hay muchos agentes interesados, surgen nuevas situaciones y hay que considerar muchos aspectos del proceso. Sin embargo, la experiencia práctica sugiere que varios factores comunes, relativos al diseño y realización del proceso, constituyen puntos clave que deben considerar las administraciones competentes y otros agentes interesados.

En resumen, **los procesos de participación ciudadana deben caracterizarse por algunos de los siguientes puntos o por todos ellos:**

- Participación temprana de la gente a la hora de establecer los términos de referencia.
- Desarrollo de la corresponsabilidad en el diseño del proceso.
- Oportunidades de aprendizaje entre los agentes interesados.
- Respeto mutuo.



- Proceso abierto y flexible.
- Evaluación continua e iterativa.
- Mediación independiente.
- Proceso continuo.

La lista anterior no incluye recomendaciones específicas sobre *cómo* habilitar oportunidades de aprendizaje, por ejemplo. Esto se debe a que no existe ningún método que funcione para todas las situaciones.



### ¡Atención! Los retos del proceso

El reto para la administración competente es tener en cuenta estos factores mientras desarrolla y organiza el proceso de participación ciudadana en conjunción con otros agentes interesados.

### 7.2.1. Participación temprana a la hora de establecer los términos de referencia

Éste es un factor muy importante y las autoridades competentes no deben pasarlo por alto, ya que una de las causas más comunes de los problemas en la participación se da cuando los agentes interesados se sienten excluidos de los objetivos y del diseño del proceso. Implicar a los agentes interesados a la hora de establecer los términos de referencia puede ayudar a aumentar la confianza y a que se entable el diálogo entre los distintos grupos de interés desde el principio. Entre los términos de referencia del proceso se podrían incluir acuerdos sobre los siguientes puntos:

- Objetivos del proceso.
- Ámbito general del proceso.
- Tipo de agentes que pueden estar interesados.
- Expectativas de quienes participan.
- Protocolos de comunicación.
- Recursos económicos y su asignación.
- Aportaciones y apoyo organizativo según se requiera.
- Plazo y calendario.
- Contribución del proceso y sus resultados a la toma de decisiones formales.

Es importante recordar que los términos de referencia pueden modificarse a medida que vayan cambiando las condiciones, se vaya poniendo en marcha el proceso o se impliquen nuevos agentes interesados, por ejemplo. Esto es particularmente cierto respecto de los objetivos del proceso, su ámbito y los que participan en él.

### 7.2.2. Desarrollo de la corresponsabilidad en el diseño del proceso

Como a la hora de establecer los términos de referencia, es importante que las administraciones competentes exploren junto con otros agentes interesados la mejor forma de proceder con la participación ciudadana, puesto que no hay una única concepción de ésta que se adapte a cada situación. Un proceso basado en el desarrollo y la responsabilidad conjuntos tiene posibilidades de aumentar la confianza, conseguir mayor apoyo de los agentes interesados y crear una buena disposición mutua para que el proceso sea un éxito. La corresponsabilidad también tiende a garantizar que el proceso se adecue más a su propósito y potencie al máximo las habilidades y la capacidad de los que participen. Por lo tanto, será necesario que las autoridades competentes eviten presentar una propuesta predeterminada que no otorgue igualdad de oportunidades a los participantes para contribuir al diseño del proceso.

### 7.2.3. Oportunidades de aprendizaje entre los agentes interesados

El diseño del proceso debe ayudar a generar oportunidades de aprendizaje entre los agentes interesados. Esto va más allá de la simple presentación de la información (como una conferencia o presentación), que tiende a ser una comunicación unidireccional más que bidireccional. En su lugar, el diseño del proceso debe tratar de fomentar el diálogo activo entre los participantes. En algunas ocasiones, el hecho de reunir a la gente por primera vez tiene como resultado una nueva percepción de los diferentes puntos de vista, objetivos, éxitos y problemas de la labor de cada uno. Esto puede convertirse en reuniones regulares de agentes interesados para ayudar a establecer nuevas asociaciones y a paliar los problemas antes de que surjan. Aunque el diálogo para desarrollar el entendimiento y hacer posible el aprendizaje entre los agentes interesados es importante, el proceso tiene que ser más que una *tertulia*. La experiencia y la investigación indican que los agentes interesados se motivan mucho al lograr resultados *sobre el terreno*.

### 7.2.4. Respeto mutuo

En numerosas ocasiones, los agentes interesados no siempre se ponen de acuerdo entre sí y a menudo pueden consolidarse las diferencias de interés y opiniones. El proceso debe alentar a los agentes interesados a que respeten las opiniones de unos y otros. Con frecuencia la mediación independiente resulta útil en dichas ocasiones. Para algunos, incluidas las administraciones competentes, esto no será fácil de aceptar, especialmente si los encuentros anteriores se han caracterizado por la hostilidad y los grandes desacuerdos. No obstante, una propuesta de aprendizaje en la participación ciudadana sólo tendrá éxito si hay un reconocimiento explícito de la diferencia y un compromiso de examinar la naturaleza de dicha diferencia para identificar posibles puntos comunes y decidir cómo proceder. Las diferencias se expresan de muchas maneras, tales como el desacuerdo sobre cuál es el problema (la identificación del problema); las clases de información que se consideran aceptables (científicas y no científicas); y las formas de proceder y las posibles consecuencias de motivos de actuación específicos. En este caso es probable que la administración competente esté en una posición central y deba trabajar para garantizar que la invitación a participar y el proceso de participación desarrollen el respeto mutuo entre todos los agentes interesados valorando la diversidad de intereses, pareceres y opiniones.

### 7.2.5. Proceso abierto y flexible

Este principio es importante para recordarnos que no se pueden predeterminar todas las fases del proceso. Un enfoque flexible del diseño del proceso puede adaptarse mejor al cambio y al aprendizaje a medida que los agentes interesados, con el tiempo, vayan comprometiéndose mutuamente. De igual modo, un proceso abierto coadyuva a aumentar la confianza entre los agentes interesados. Si el proceso es demasiado rígido y limita el debate, es posible que los agentes interesados retiren su apoyo. Al aceptar participar, todos los agentes interesados, incluidas las administraciones competentes, tienen la obligación de escuchar y tomar nota de las preocupaciones de los demás, lo que puede suponer alterar el diseño del proceso con el tiempo.

### 7.2.6. Evaluación continua e iterativa

La iteración consiste en invitar a los participantes a revisar el proceso para reflexionar sobre lo que han logrado hasta el momento y acerca de si es preciso hacer cambios en el proceso o el contenido. Forma parte de la evaluación continua del proceso, de manera que el aprendizaje se incorpora a aquél *inmediatamente* y puede informar las negociaciones e ideas actuales (más que las futuras), etc. Esto puede ser muy eficaz, por ejemplo, en el caso de que surja un nuevo entendimiento entre los agentes interesados (como una redefinición del problema) y cambie la base de la participación a un nuevo nivel. Incorporar la evaluación continua a un proceso es tan sencillo como encontrar tiempo para la reflexión en cualquier fase —crea un espacio en el que los participantes pueden estudiar lo que ha ocurrido—.



Lo importante es que la evaluación no se realiza sólo *ex post* ni tiene por objeto sólo los resultados. Debe ser un proceso continuo.

### 7.2.7. Mediación independiente

Este factor de la concepción del proceso no siempre es apropiado, puesto que no se facilita en algunos tipos de participación. Sin embargo, los mediadores independientes pueden resultar especialmente útiles cuando las relaciones entre los agentes interesados son difíciles y hay falta de confianza o de respeto entre los participantes. Utilizar una tercera parte neutral también puede ayudar a evitar temores de que la administración competente pueda dominar los debates y las agendas. Unido a esto, puede que sea necesario que las reuniones se celebren en territorio *neutral*. En cualquier caso, considere la posibilidad de ir rotando el lugar de las reuniones ordinarias entre los distintos participantes. Dicha rotación ayuda a conservar las ideas *frescas*, y se pueden adquirir nuevas percepciones y entendimiento simplemente visitando las oficinas de los distintos agentes interesados.

### 7.2.8. Proceso continuo

Aunque los acontecimientos únicos a gran escala tienen su lugar en la participación, con demasiada frecuencia no tienen una repercusión duradera sobre los temas o no generan a gran escala una mayor conciencia de asumir tales cuestiones como propias y el compromiso de actuar. La experiencia indica que, a menor escala, los procesos *continuos* tienden a dar más oportunidades para que los agentes interesados establezcan confianza y entendimiento mutuos y tienen más posibilidades de impulsar el proyecto a largo plazo. Asimismo, garantizan que no se excluya a los agentes interesados que no pueden asistir a una determinada reunión por razones de tiempo, como se haría si se tratara simplemente de una única reunión.

## 7.3. FACTORES RELATIVOS AL CONTENIDO

---

Muchos de los **factores relativos al contenido** están estrechamente vinculados al diseño del proceso, hasta el punto de que muchos profesionales con experiencia en participación ciudadana a menudo prestan más atención a que salga *bien* el proceso a sabiendas de que el *contenido* tiende a derivar de ello de manera natural. Como en otros apartados de esta guía, es imposible precisar el contenido de los procesos participativos. Aun así, es probable que los siguientes factores sean importantes en alguna fase del proceso:

- Valoración de la diversidad de conocimientos.
- Indicios, pruebas e incertidumbre.
- Informes y comunicación.

### 7.3.1. Valoración de la diversidad de conocimientos

A medida que se van implicando más agentes interesados, es probable que aumente la diversidad de sus experiencias, opiniones y conocimiento. Es importante ser consciente y valorar las diferentes clases de conocimiento que poseen los agentes interesados. Entre ellos pueden incluirse, por ejemplo, conocimientos científicos especializados y conocimientos locales de no expertos, a menudo de agentes interesados que viven y trabajan en la zona. Resulta esencial darse cuenta de que los conocimientos de expertos y no expertos pueden contribuir a entender mejor las causas fundamentales del problema y a llevar a cabo un plan de actuación relevante y más documentado. La experiencia en el sector de los recursos hídricos ha demostrado que las soluciones genéricas *de expertos* a menudo no han sido apropiadas para las condiciones locales y han tenido efectos negativos no planeados, muchos de los cuales podían haberse evitado si se hubieran combinado los conocimientos científicos especializados con el

conocimiento y la pericia locales. No es menos probable que éste sea el caso en relación con la definición de las condiciones de referencia, en las que el conocimiento de las condiciones históricas —que está distribuido de igual modo entre las administraciones y otros sectores de la sociedad— podría resultar de fundamental importancia, como, por ejemplo, el aspecto físico anterior de ríos y humedales.

### 7.3.2. Indicios, pruebas e incertidumbre

Aunque es importante valorar la diversidad, también puede crear problemas a la hora de determinar lo que se acepta como «indicios y pruebas». Algunos agentes interesados pueden insistir en que sólo son aceptables las pruebas científicas como base del proceso de toma de decisiones. Puede que otros quieran llenar lagunas o matizar esta información con sus propias experiencias y observaciones personales. No obstante, habrá numerosas ocasiones en las que no se disponga de información científica o en las que exista una duda razonable sobre la fuente que genera las consecuencias o sobre los cursos previstos de acción. No hay una respuesta sencilla sobre cómo proceder en estas condiciones. Sin embargo, si el diseño del proceso es sólido, entonces se pueden dar a conocer los debates sobre la incertidumbre y las decisiones tomadas con esto en mente. Proponemos que las administraciones competentes traten de garantizar que las decisiones estén basadas en todas las pruebas disponibles aceptando que la información no científica puede ser una forma legítima de conocimiento sobre el medio ambiente y puede usarse para complementar e informar la opinión de los expertos. En condiciones de incertidumbre, será necesario que se haga explícito el grado de la misma.

### 7.3.3. Informes y comunicación

Los resúmenes no técnicos, que reflejan las percepciones de los agentes interesados y de un público amplio, son importantes para la información sobre la marcha del proceso. Esto también incluye proporcionar resúmenes no técnicos del análisis de las demarcaciones hidrográficas respecto de la situación de la cuenca de alimentación local. De este modo, los agentes interesados podrán identificarse con situaciones concretas.

## 7.4. CONCLUSIÓN

---

El preámbulo de la Directiva Marco del Agua incluye una declaración muy clara: la participación activa de la ciudadanía es probablemente la clave para tener éxito en lo que se refiere a la consecución de los objetivos deseados de calidad del agua. Esta declaración refleja varios años de experiencia acumulada en materia de gestión hidrológica en Europa. En palabras sencillas: los usuarios del agua y quienes la contaminan tienen que convertirse en parte de la solución, y no dejar de lado su consideración como parte del problema. Esta guía ha presentado una serie de recomendaciones sobre cómo asegurar la participación activa. Sin embargo, es importante tener en cuenta que no pueden darse soluciones que sirvan de modelo para todos los casos. Cada demarcación hidrográfica tiene que encontrar su propio camino para manejar esta situación, teniendo en cuenta las tradiciones administrativas, democráticas, socioeconómicas y culturales actuales. En concreto, se recomienda una planificación minuciosa, como, por ejemplo, el análisis de los agentes interesados, pero cada administración competente debe aceptar que es preciso afrontar el reto de un proceso dinámico de aprendizaje basado en el método de ensayo-error. No obstante, la experiencia demuestra que contando con suficiente tiempo, la compensación a largo plazo será evidente.