

ACTORES SOCIALES EN LA POLÍTICA DE AGUAS: EVALUACIÓN PARTICIPATIVA DEL ABASTECIMIENTO DE LA COSTA DEL SOL

(gestión del agua/evaluación integrada/participación/actores sociales)

PILAR PANEQUE SALGADO *, SERAFÍN CORRAL QUINTANA §, ÁNGELA GUIMARAES PEREIRA §, LEANDRO DEL MORAL ITUARTE ☒, BELÉN PEDREGAL MATEOS ☒

* Departamento de Humanidades, Universidad Pablo de Olavide. Carretera de Utrera km. 1. 41013 Sevilla. Fax: 954349817. E-mail: ppansal@dhuma.upo.es. § Departamento de Economía de las Instituciones, Estadística Económica y Econometría, Universidad de la Laguna. Campus de Guajura, s/n. 38071 La Laguna, S/C de Tenerife. § Institute for the Protection and the Security of the Citizen, Joint Research Centre, European Commission. Via E. Fermi, 1. 21020 (VA) Ispra, Italia. ☒ Departamento de Geografía Humana, Universidad de Sevilla. C/ María de Padilla, s/n. 41004 Sevilla.

RESUMEN

La Directiva Marco del Agua de la Unión Europea se ha convertido en un motor de transformaciones en la política de aguas, especialmente por la prioridad otorgada al uso racional, a la recuperación del buen estado ecológico de los ecosistemas hídricos y, en concreto, a la participación ciudadana —por tanto a perspectivas y valores diversos— en la toma de decisiones, como instrumento imprescindible para alcanzar lo anterior.

En este sentido, este artículo presenta los resultados de la aplicación de un proceso de evaluación participativa de alternativas de gestión del agua para el abastecimiento de la Costa del Sol Occidental en la provincia de Málaga. Para ello, se han utilizado técnicas de análisis multicriterio y de investigación social, cuyo eje central ha sido la implicación de los actores sociales identificados en el análisis.

En resumen, se discute que al plantear procesos participativos se pueden obtener diagnósticos poco convencionales y, a partir de ellos, nuevas alternativas de gestión y, además, al tener en cuenta todos los valores e intereses implicados, resulta posible adoptar actuaciones que superen las inercias y soluciones a

corto plazo, al mismo tiempo que se racionalizan los conflictos y resistencias sociales.

ABSTRACT

The EU Water Framework Directive has become a dynamic force for water policy transformations, specially because it promotes sustainable water use, it aims at enhanced protection and improvement of the aquatic environment and, in particular, because it requires the participation of citizens —that is introducing different values and perspectives— in the decision making process, as an essential instrument to reach the previous objectives.

In this sense, the article presents the results of a participatory evaluation process of alternatives for the urban water supply of the Costa del Sol Occidental in Malaga. For this purpose, we have applied multi-criteria and social research techniques, which relied on actors identification throughout the analysis.

In short, it is discussed that by running participatory processes, no conventional diagnoses can be obtained and, starting from them, new management alternatives can be explored, in addition to, considered

all values and interests implied, it may be possible to overcome short term solutions and at the same time, social conflicts and resistances may be rationalized.

INTRODUCCIÓN

La Directiva Marco del Agua se ha convertido en un motor de transformaciones en la política de aguas, especialmente por la prioridad otorgada al uso racional, desde una perspectiva económica y social, a la recuperación del buen estado ecológico de los ecosistemas hídricos y a la participación ciudadana en las decisiones sobre el agua, como instrumento imprescindible para alcanzar lo anterior. Con este triple marco de referencia, la Directiva exige la evaluación de todos los proyectos relacionados con la gestión de los recursos hídricos para garantizar su adecuación a los objetivos indicados. El fin último de impulsar la participación es dar entrada a la diversidad de perspectivas y valores existentes en torno a la gestión del recurso y, de esta manera, aumentar la calidad de las soluciones alcanzadas y evitar conflictos posteriores a la toma de decisiones.

Con el objetivo de desarrollar una propuesta metodológica sobre cómo llevar a cabo la citada evaluación participativa de planes y proyectos hídricos, destinada a las autoridades responsables de la gestión del agua, entre los años 2001 y 2004 se ha desarrollado el proyecto *Integrated Evaluation for Sustainable River Basin Governance*¹ (ADVISOR), perteneciente al V Programa Marco de Investigación de la Comisión Europea. En este proyecto han participado la Universidad Nueva de Lisboa (Portugal), el Centro Común de Investigación de Ispra (Italia), la Universidad del Egeo (Grecia), la Universidad Libre de Ámsterdam (Países Bajos), el Instituto Macaulay de la Universidad de Aberdeen (Reino Unido), así como las Universidades de La Laguna, Sevilla y Pablo de Olavide (España). Como ‘usuarios finales’² (*end users*) de los resultados del proyecto participan el Instituto Nacional del Agua de Portugal, la Agencia de Desarrollo Regional de las Islas Cícladas de Grecia y la Secretaría General de Aguas de la Junta de Andalucía.

El proyecto ADVISOR trabaja en el diseño de esta metodología a partir del concepto de *evaluación integrada*, entendida como un enfoque capaz de abordar la incertidumbre y complejidad, asociadas a cuestiones tales como el uso sostenible de los recursos hídricos, y como un proceso de evaluación reflexivo e iterativo que reconoce el entorno social en el que las actividades científicas y políticas se desarrollan y en el que intervienen no sólo los expertos o los grupos de interés, sino también personas legas en la materia. Para abordar la complejidad inherente a los sistemas sociales y ambientales, la evaluación integrada propone aunar diferentes disciplinas y fuentes, a la vez que enmarcar el problema de que se trate en la escala espacial y política adecuada, reconociendo las múltiples conexiones entre ambas. Una última característica de este enfoque consiste en procurar que las actividades de evaluación no se separen del proceso de evolución del contexto político, social e institucional en el que se producen. Se logra así aunar de forma sistemática los conocimientos científicos convencionales y los conocimientos generados por otros agentes sociales, con el fin de utilizarlos como base para la acción en materia ambiental.

Con esta definición teórica de partida, la primera fase de ADVISOR (2001) se centró en el análisis de procesos de evaluación de proyectos y planes hidrológicos ya concluidos, con el objetivo de obtener conclusiones sobre las metodologías empleadas y sobre las oportunidades y las barreras existentes, en cada caso, para desarrollar un enfoque integrado en futuros procesos de evaluación. En concreto, los casos analizados fueron los siguientes: i) la construcción de un embalse en el río Evinos para aumentar la oferta de agua potable a la ciudad de Atenas (Grecia); ii) la declaración del río Ythan y su estuario como zona vulnerable a los nitratos para reducir las aportaciones de este material de la actividad agrícola y mejorar así la calidad del agua en zonas de gran valor natural (Escocia, Reino Unido); iii) el proyecto de recuperación integral de Grensmaas, que incluye la mejora de la defensa contra las inundaciones, la creación de áreas naturales y la extracción de grava, a través de la restauración del canal del río Mosa y de su llanura de

¹ ADVISOR Contract EVK1-CT-2000-00074, EC-Energy, Environment and Sustainable Development RTD Programme. <http://gasa.dcea.fct.unl.pt/ecoman/projects/advisor>

² Figura importante en el contexto del proyecto dada la intención aplicada de la investigación.

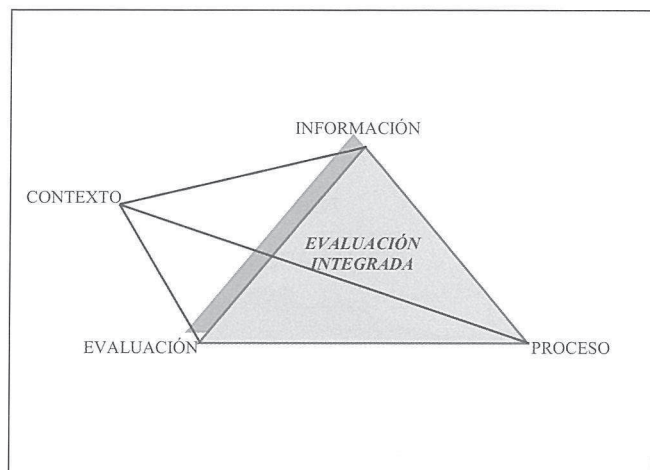


Figura 1. Tetraedro de evaluación. Fuente: Videira, N. et al. (2002:163).

inundación (Países Bajos); iv) la construcción del embalse de Alqueva en el río Guadiana para mejorar el regadío y el desarrollo general de la región del Alentejo (Portugal); v) la construcción del trasvase del Ebro para redistribuir territorialmente los recursos hídricos en España, a través de la extracción de agua del río Ebro y su transferencia a la costa mediterránea.

El objetivo de la segunda fase del proyecto (2002), era contribuir al desarrollo de una teoría para la evaluación integrada de planes de cuenca en la Unión Europea y, para ello, se compararon las cinco experiencias citadas desde la perspectiva de lo que hemos llamado el *tetraedro de evaluación* (Figura 1). Este esquema metodológico comprende las cuatro dimensiones de análisis que todo proceso de evaluación debería considerar para dar respuesta a las exigencias de la Directiva Marco del Agua: información, evaluación, participación y contexto.

Estas dos fases de trabajo desarrolladas hasta la fecha nos permiten obtener conclusiones de carácter general sobre la práctica real de evaluación que se desarrolla en la actualidad. En primer lugar, los proyectos analizados han sido aprobados por las administraciones responsables en cada caso y están en fase de ejecución a pesar de existir incertidumbres sobre la viabilidad real de los proyectos o sobre su finalización. En segundo lugar, el valor indiscutible de los proyectos se basa a su vez en un diagnóstico incuestionable del problema y de sus posibles soluciones, lo que implica que la necesidad y la viabilidad

de las actuaciones se presentan como evidentes. Por otra parte, en la formulación de los proyectos se presupone el valor indiscutible de la actuación, al asumir que los beneficios siempre son superiores a los costes, lo que debe entenderse como un reflejo de los valores dominantes o hegemónicos sobre el agua, ampliamente aceptados y profundamente enraizados en la sociedad, aunque no sin tensiones y conflictos que expresan la dinámica de cambio de la percepción social del recurso. Por último, los procesos de evaluación llevados a cabo en los casos de estudio analizados tienden a simplificar la complejidad de los procesos ecológicos y sociales en el diagnóstico inicial, obviando especialmente el análisis de las causas que originan los problemas identificados y las posibles consecuencias de dichos problemas en los sistemas naturales y sociales. A esto se une que la incertidumbre que define el funcionamiento de estos sistemas no se ve reflejada ni en el diagnóstico de la situación ni en las soluciones estratégicas que se adoptan.

De estas consideraciones generales se desprende que la evaluación de estos proyectos hidrológicos no se ha considerado hasta el momento como un requisito previo al diseño y la aprobación de los mismos, sino como una cuestión que podía ser resuelta *a posteriori*. De esta manera, para realizar los diagnósticos de situación y plantear soluciones a los problemas identificados, han prevalecido los valores y creencias que alimentan los ‘mitos’ del agua, al mismo tiempo que dificultan el debate sobre soluciones alternativas a las planteadas por la estrategia ‘implícita’, es decir, las asumidas desde el comienzo del proceso. De lo anterior se concluye que el papel que los procesos de evaluación han tenido hasta el momento ha sido más de justificación y defensa de una decisión tomada con anterioridad a dicha evaluación que de un ejercicio integrador y completo previo a una decisión en política de aguas. Todo esto conduce a procesos de información y participación muy limitados y que generalmente proyectan más frustración que satisfacción entre los actores sociales afectados.

LA COSTA DEL SOL OCCIDENTAL (MÁLAGA)

En la tercera parte del proyecto, se han desarrollado metodologías que respondan al concepto inicial de

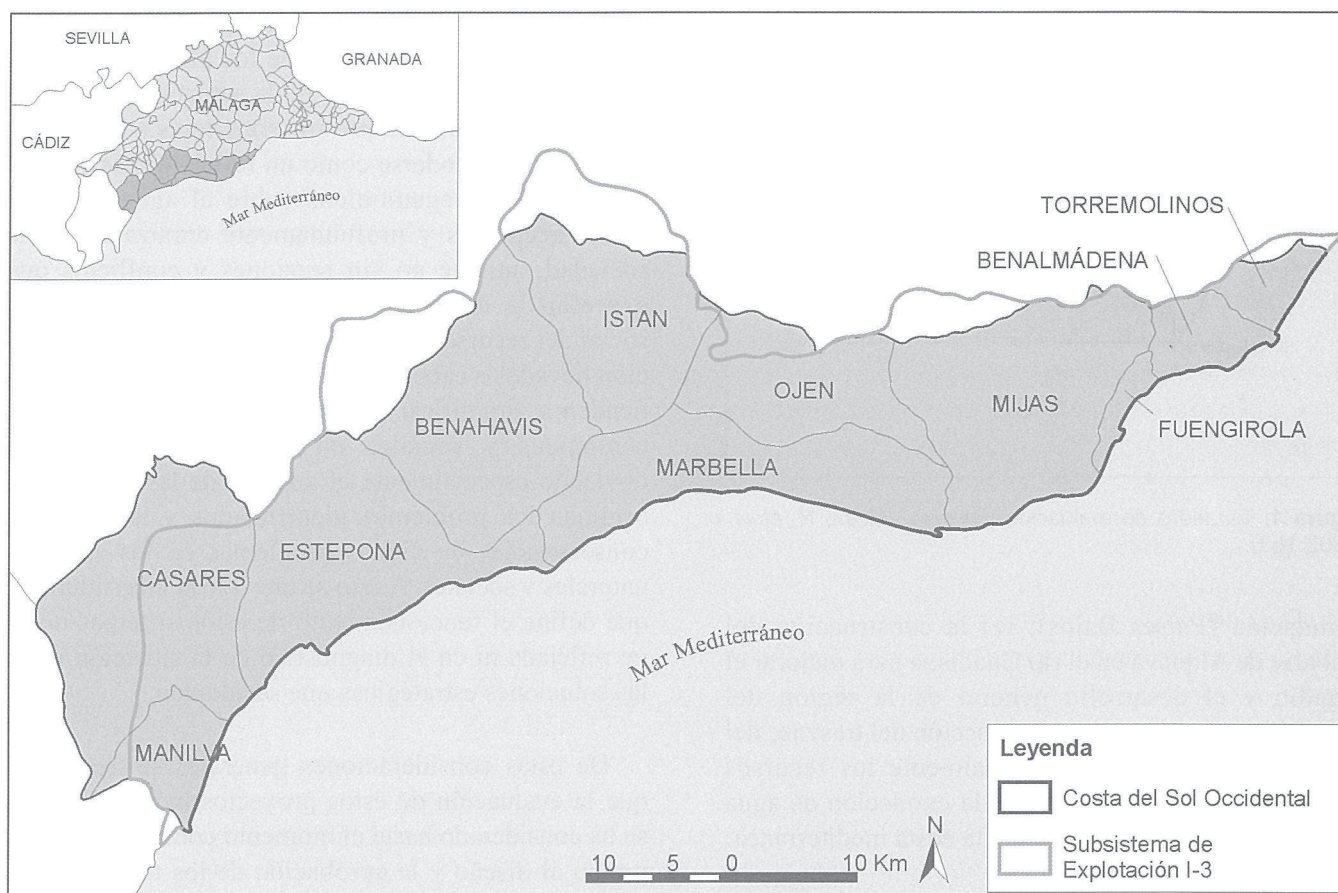


Figura 2. Localización y delimitación de la zona de estudio. Fuente: Mapa Digital de Andalucía 1:100.000. Elaboración propia.

evaluación integrada de planes y proyectos hidrológicos que resulten de utilidad para las administraciones responsables de la toma de decisiones. Para ello, cada equipo participante ha propuesto un caso de estudio que sirva de laboratorio para ensayar dichas metodologías. En este sentido, el equipo español en esta tercera fase de trabajo seleccionó la Costa del Sol Occidental en la provincia de Málaga (Figura 2), espacio en el que en este momento se debaten actuaciones para mejorar el abastecimiento de agua de la franja litoral.

Se trata de un espacio caracterizado por un rápido crecimiento del sector turístico en las últimas décadas, que ha significado una transformación de las estructuras socio-demográficas y económicas, una fuerte presión sobre los recursos y la reestructuración del orden territorial preexistente. El interés y la adecuación de este territorio como estudio de caso para la tarea que nos proponemos realizar vienen determinados por tratarse de un espacio que ha vivido

episodios de sequía, que han puesto de manifiesto la competencia por los recursos entre distintos usos, la dinámica de crecimiento incontrolado de algunos de ellos y la falta de previsión por parte de los organismos responsables, que han llevado a adoptar medidas de emergencia de una manera reactiva (Paneque, 2003).

Además la estructura organizativa de la gestión del agua en la Costa del Sol Occidental presenta una especial complejidad, que aumenta los conflictos existentes. Esta zona litoral, según la delimitación hidrográfica española, pertenece a la Cuenca Sur, gestionada por la Confederación Hidrográfica del Sur de España, organismo que presenta la particularidad de que no ha llegado a constituir el órgano consultivo que establece la vigente Ley de Aguas. El Decreto 650/1987 diseñó para esta Cuenca un ámbito territorial intracomunitario, teniendo para ello que excluir la Rambla de Canales de la Región de Murcia, al tiempo que el Decreto 1664/1998, sin que el citado decreto de 1987 fuese modificado o derogado, otorga a la Cuenca

una naturaleza intercomunitaria. Esta situación de indefinición legal ha servido para que la Cuenca Sur, ateniéndose a su consideración de ámbito intracomunitario, no tenga la obligación de constituirse como Organismo de Cuenca y que, al mismo tiempo, según su posterior definición de ámbito intercomunitario, su gestión no sea transferida a la Junta de Andalucía (Vera Jurado, 2003). Ambas situaciones han dado lugar a numerosos y sonados conflictos entre el gobierno central y el autonómico, a la vez que ha provocado el malestar de los usuarios, que han reclamado en repetidas ocasiones la constitución de la Asamblea de Usuarios y del Consejo del Agua.

A esta situación, que ha amparado la falta de participación en los organismos de cuenca, se añaden los conflictos derivados de la creación de la Sociedad Estatal Aguas de la Cuenca del Sur (Acusur), que, como las creadas en otras cuencas del país, ha sido criticada por suponer una tendencia hacia la privatización de la gestión del agua. Por último, la empresa de la Mancomunidad de la Costa del Sol Occidental, Aguas y Saneamiento de la Costa del Sol (Acosol), encargada de gestionar los servicios de abastecimiento y saneamiento de los recursos hídricos en los once municipios, tampoco se ha visto libre de polémica, ya que además de enfrentarse a los intentos de algunos ayuntamientos de privatizar sus servicios —llegando a intervenir en algunos casos el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía—, ha tenido que luchar legalmente para hacerse con el control de la desaladora de Marbella, principal recurso alternativo de la Mancomunidad.

PROPUESTA METODOLÓGICA

La metodología propuesta para evaluar alternativas de gestión del agua en este contexto tan problemático es el *análisis multicriterio social*, a través del modelo NAIADE, (Novel Approach to Imprecise Assessment and Decision Environments), diseñado por Munda (1994) y desarrollado por el Centro Común de Investigación de Ispra (Italia) en 1995. La evaluación multicriterio puede definirse como un conjunto de técnicas orientadas a asistir los procesos de toma de decisión a través del análisis de un número de alternativas a la luz de objetivos en conflicto y de múltiples criterios, normalmente económicos, sociales y ambientales. Con el

calificativo de 'social' se pretende explicar que la intervención de los científicos en los procesos políticos implica una responsabilidad hacia el conjunto de la sociedad y no sólo ante quienes toman las decisiones (Munda, 2002). Se trata, por tanto, de una herramienta para la gestión de conflictos que ha demostrado su utilidad en muchos problemas de gestión ambiental y que mejora la calidad del proceso de toma de decisión en sí mismo.

Las principales características de NAIADE como herramienta de evaluación son las siguientes:

a) Permite manejar información de tipo mixta, es decir, cualitativa (variables lingüísticas), cuantitativa, precisa (números exactos) y difusa (números sin límites perfectamente definidos), lo que resulta de gran importancia si nos vemos obligados a manejar información sobre la que existe un alto grado de incertidumbre, es decir, información que no es precisa, segura, exhaustiva e inequívoca.

b) Frente a otros métodos multicriterio, NAIADE no da pesos a los diferentes criterios que se manejan para evaluar las alternativas, esto es, no prioriza dichos criterios según su distinta naturaleza, ya sea económica, ambiental o socio-institucional, sino que les otorga un tratamiento idéntico.

c) Tradicionalmente los valores en conflicto se han integrado en la ayuda a la decisión multicriterio bien ponderando los diferentes criterios, o bien tomando en consideración un conjunto de criterios "éticos" de evaluación. Por su parte, NAIADE propone una tercera opción basada en la aplicación de procedimientos de análisis de conflictos, integrados con la evaluación multicriterio, para que quienes toman las decisiones puedan concluir actuaciones "defendibles" o "asumibles", que reduzcan el grado de discrepancia y permitan lograr cierto grado de consenso (Corral, 2000).

Por tanto, el objetivo de la aplicación del modelo NAIADE no es elaborar un ranking de alternativas indiscutible u 'óptimo', sino racionalizar el problema y ofrecer un marco de comunicación horizontal y vertical entre agentes sociales implicados. Esta orientación participativa y deliberativa, que se aplica desde la propia definición del problema, la identificación de las alternativas al mismo y la propuesta de los criterios para compararlas entre sí, es lo que puede hacer de este modelo de evaluación una herramienta útil en experiencias de mediación en conflictos.

NAIADE permite realizar dos tipos de evaluaciones que se enriquecen mutuamente. Por una parte, la valoración asignada a cada criterio para cada alternativa dará lugar a una matriz (llamada *matriz de impactos*), que corresponde al análisis multicriterio, y, por otra, la valoración cualitativa de cada alternativa por parte de los actores implicados en el proceso de evaluación dará lugar a otra matriz (llamada *matriz de equidad*) y a la formación de posibles *coaliciones* o agrupaciones de actores que defienden determinadas actuaciones. Así, para responder a los objetivos planteados por la evaluación integrada, el análisis multicriterio y, en concreto, la aplicación del modelo NAIADDE se combina con métodos de *análisis institucional* e *investigación social*³.

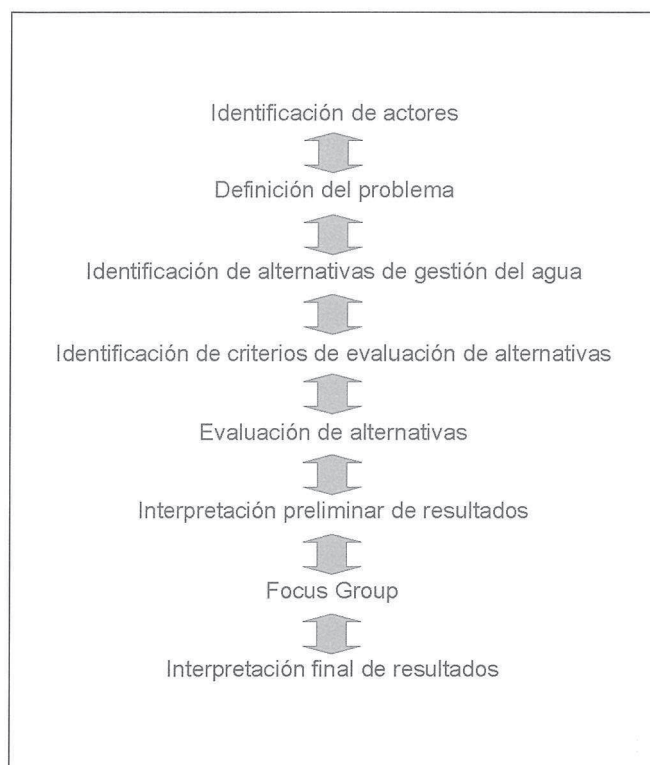


Figura 3. Esquema metodológico del proceso de evaluación.

Sirviéndonos de este marco metodológico (Figura 3) definiremos el problema a evaluar, delimitaremos el ámbito de estudio e identificaremos los actores e intereses que intervienen, así como las alternativas y criterios que dichos actores proponen para avanzar en el debate. Una vez realizada la evaluación de alternativas, los resultados del análisis se presentan ante todos los actores implicados en las fases anteriores de investigación, siguiendo la metodología de los *Focus Group*⁴ —en el que los analistas facilitan el proceso y actúan como observadores—, con el objetivo de devolver, compartir y precisar la información obtenida, así como avanzar en la discusión de los resultados logrados hasta el momento.

Esta propuesta metodológica responde fielmente a la necesidad de abrir el debate social sobre la asignación del recurso con la intención de conocer todos los valores e intereses existentes en torno a la gestión del agua y poder, así, adoptar soluciones que superen inercias y planteamientos coyunturales, de corto plazo, a la vez que se evitan o se racionalizan algunos conflictos y resistencias sociales.

EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE ABASTECIMIENTO

El proceso de *identificación de actores* es inseparable del estudio del contexto y paralelo a la definición del problema, ya que son los propios actores los que definen el problema y a la vez éste influye en la selección de los actores y, sobre todo, en su capacidad o poder de actuación. No podemos olvidar que diferentes actores realizarán contribuciones e introducirán perspectivas distintas al proceso, por lo que la selección de los agentes que van a participar constituye una de las claves del ejercicio y condiciona profundamente la relación de sus resultados con la realidad sobre la que se trata de intervenir y, por tanto, la operatividad

³ La combinación de la aproximación participativa e institucional con una evaluación multicriterio, fue propuesta y ensayada en el proyecto VALSE, en concreto en el caso de estudio dedicado a evaluar las alternativas de gestión del agua en la región de Troina, en Sicilia, que no pretendía ofrecer soluciones a los conflictos existentes, sino avanzar sobre posibles compromisos que podrían alcanzar un alto grado de consenso entre los distintos grupos de interés (ver De Marchi et al., 2000, "Combining Participative and Institutional Approaches with Multicriteria Evaluation. An Empirical Study for Water Issues in Troina, Sicily", *Ecological Economics*, 34: 267-282.).

⁴ Ver Dürrenberg, D. et al. (1997): *Focus Groups in Integrated Assessment: A Manual for a Participatory Tool*. Darmstadt: Darmstadt University of Technology; Kasemir, B. et al. (1997): *Focus Groups in Integrated Assessment: The ULYSSES Pilot Experience*. Darmstadt: Darmstadt University of Technology; Morgan, D. L. (1998): *The Focus Group Guidebook*. London, SAGE Publications y McLaughlin, P. (1992): *Intervistare o essere intervistati- L'arte di porre le domande e di rispondere*. Milano: Franco Angeli.

de éstos para contribuir a la resolución de los conflictos. Por este motivo, la identificación y selección de los agentes sociales ha de hacerse a través de un cuidadoso ejercicio de análisis del marco social e institucional en el que estos actores se localizan.

La Guía de Participación, realizada por la Comisión Europea para avanzar en la aplicación práctica de la Directiva Marco del Agua (CIS-WG 2.9, 2002), recomienda identificar y llevar a cabo dicho análisis de actores —a los que en este caso se denominan “partes interesadas”— a través de *entrevistas* realizadas a un grupo seleccionado de entre todos los actores potenciales. En nuestro caso esta selección previa de los actores para las entrevistas se ha realizado a través del análisis del contexto y del marco normativo, alimentado con un *análisis de prensa* nacional y local, que nos ha ayudado a identificar a aquellos individuos y organismos u organizaciones públicas y privadas que participan activamente en el debate del agua en la zona de estudio. Esta primera lista de actores implicados se ha completado con las sugerencias que los propios actores realizaron, una vez comenzada la ronda de

entrevistas, acerca de quiénes debían estar presentes en el ejercicio de evaluación (Figura 4). La información facilitada por los actores entrevistados fue matizada y completada en un *cuestionario escrito*, realizado por los mismos actores con posterioridad a las entrevistas.

La selección final de actores no es siempre aceptada por todos los sectores consultados, ya que la limitación numérica impide que se hayan incorporado actores tan importantes como las administraciones locales —en la zona de estudio suman un total de once—, que sólo participan en el ejercicio de evaluación indirectamente a través de dos empresas municipales de agua. En otras ocasiones ha sido imposible incorporar actores tan determinantes en la zona litoral como la asociación de promotores urbanísticos y constructores, ya que no mostraron su disponibilidad para participar.

En la *definición del problema* no pretendemos simplemente ofrecer una descripción de la situación sino recoger la percepción de la población sobre la cuestión, por lo que la forma en que los actores se expre-

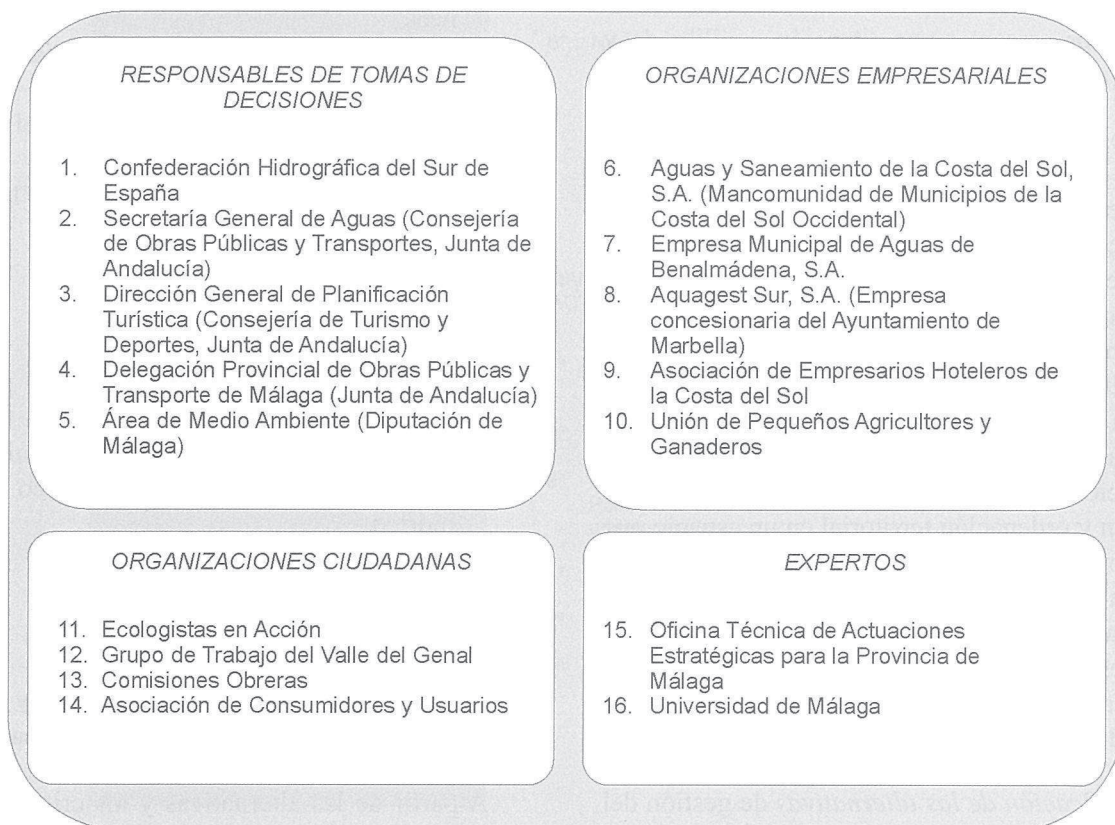


Figura 4. Actores identificados en la Costa del Sol Occidental.

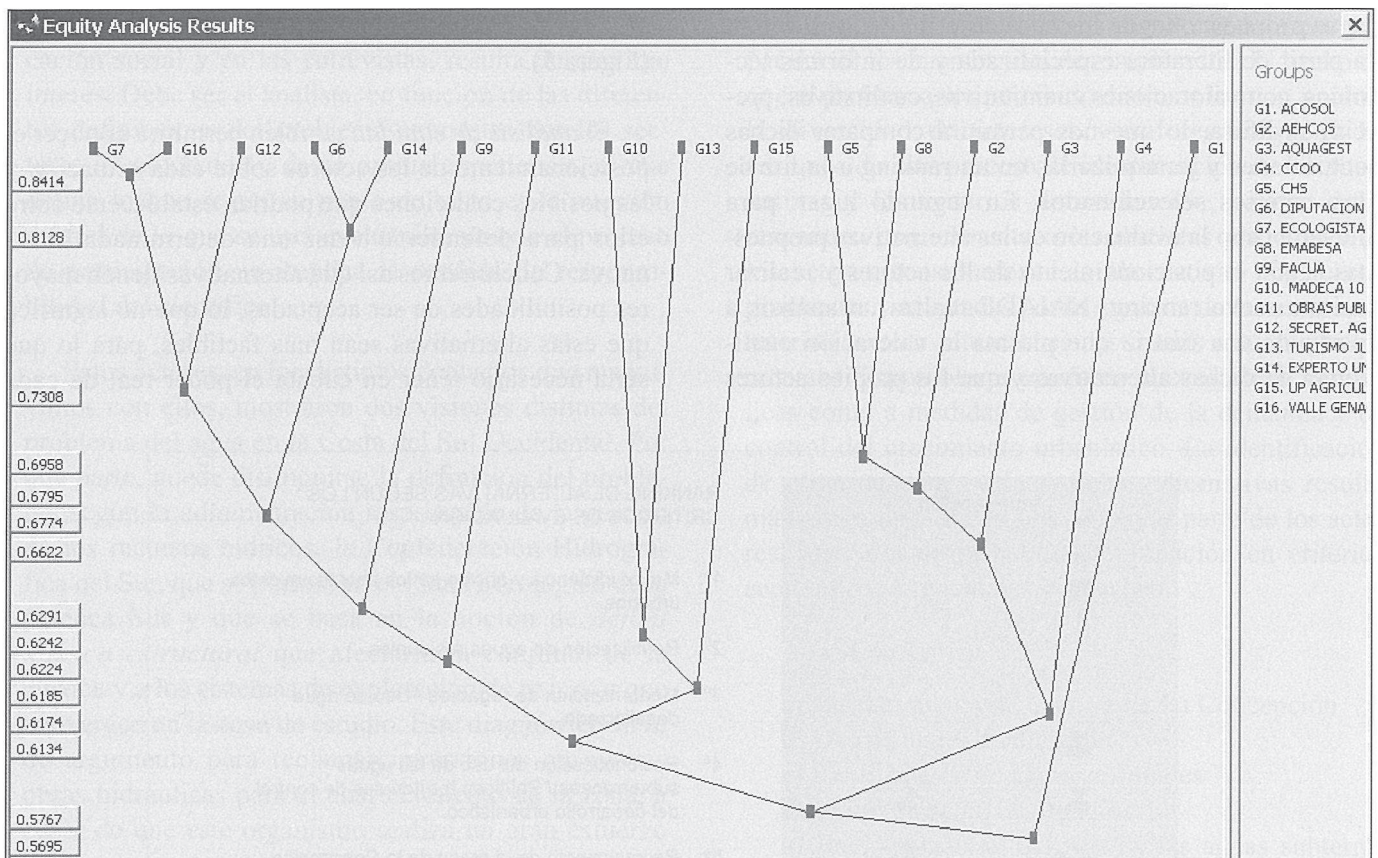


Figura 6. Dendrograma de coaliciones.

actor o coalición de actores⁵. A partir de estas posiciones se obtiene un *dendrograma de coaliciones*, representación gráfica en forma de árbol de la formación de posibles “alianzas” entre actores, que nos ayuda a conocer el grado de conflicto entre los mismos.

En la Figura 6 se observa el grado de cercanía o lejanía entre los actores que determinará el mayor o menor *apoyo* a las distintas actuaciones evaluadas. Estas coaliciones tendrán lo que NAIADE denomina *capacidad de veto*, es decir capacidad para dificultar la puesta en marcha de alguna alternativa, lo que viene determinado tanto por el número de actores que forman una coalición como por su grado de cohesión interna. Así, por ejemplo, existe una coalición, de la que forma parte la Secretaría General de Aguas de la Junta de Andalucía, que vetaría (o podría dificultar) las alternativas de no intervención y del recrecimiento de

la presa de La Concepción; y, por su parte, una coalición, de la que forma parte la Confederación Hidrográfica del Sur, que vetaría la alternativa que propone políticas territoriales de control del crecimiento urbano.

PRINCIPALES RESULTADOS

Tras todo el proceso de evaluación llevado a cabo con la ayuda de NAIADE se concluye, en primer lugar, que en la Costa del Sol el conjunto de los agentes sociales, cuando se plantea el tema en un *marco de reflexión abierta*, no considera que el principal dato de la caracterización de la situación sea la escasez de recursos, sino la inadecuación de la gestión. Al llevar a cabo un *proceso de participación* se obtienen estos diagnósticos poco convencionales y a partir de ellos,

⁵ Es importante tener en cuenta que en la evaluación multicriterio realizada con NAIADE se asume que todos los actores tienen el mismo poder y por ello no se ponderan sus pesos en cuanto a su capacidad real de decisión. Esto, sin duda, podría ser un factor limitante si persiguiéramos alcanzar la solución óptima, pero no lo es para producir un ranking de alternativas que responde al grado de aceptación de todos los actores implicados.

por tanto, varía la identificación de soluciones y la prioridad concedida por los agentes sociales a unas u otras alternativas, en el caso analizado, desde la reutilización de las aguas residuales a la modernización de regadíos, pasando por la mayor eficiencia y ahorro en los abastecimientos urbanos, sin ignorar, pero también sin conceder una posición prioritaria a las medidas de generación de nuevos recursos convencionales.

Efectivamente, en los análisis realizados permanecen invariables las dos alternativas que ocupan las últimas posiciones: la no intervención y el recrecimiento de la presa de La Concepción, principal concreción de la política de incremento de recursos convencionales en la zona, a pesar de que cuenta con un gran apoyo de lo que hemos definido como el marco *institucional*. Esta última afirmación nos lleva a la conclusión de que las actuaciones más plausibles para paliar el problema del abastecimiento de la Costa del Sol Occidental, es decir, las actuaciones por las que se está apostando desde los organismos responsables de la gestión, no coinciden con las actuaciones que mejor responden a criterios económicos, ambientales e institucionales en un horizonte temporal de diez años, al mismo tiempo que no satisfacen a los actores con intereses legítimos en la toma de decisiones. Esto explica el apasionado debate abierto en torno a la gestión de los recursos hídricos en la zona y las manifestaciones de rechazo a algunas de las alternativas. La apuesta que los organismos con competencias en la materia han realizado por la construcción de nuevas obras hidráulicas en la provincia de Málaga, para aumentar la regulación de los recursos en los próximos años, y la puesta en marcha de la desaladora de Marbella en situaciones de emergencia responden más, por tanto, a presiones del marco institucional, guiadas por el corto plazo, y a la falta de una planificación hidrológica diseñada en el seno de una planificación territorial de referencia. Se trata de una expresión concreta de esa fractura entre *reflexión* y *dinámica real* que recorre en la actualidad las políticas con incidencia en el territorio y que constituye uno de los mayores problemas de la transición hacia modelos de organización social sostenibles.

Por otra parte, al trasladar estos resultados preliminares al encuentro con los actores de forma simultánea, a través de la organización de un Focus Group, detectamos dos cuestiones clave para analizar este ejercicio de evaluación. En primer lugar, al presentar a

los actores la lista de alternativas definitivas con las que habíamos trabajado, se sugirieron otras alternativas que habían sido propuestas por un reducido número de actores inicialmente pero que, precisamente por el escaso apoyo recibido entonces, no fueron incorporadas en el ejercicio final. Alguna de estas alternativas (reforestación de las cuencas vertientes) resultó ser finalmente la más apoyada por todos los sectores presentes tras un debate abierto. Esto indica que esta última fase de encuentro de todos los actores es fundamental porque puede hacer variar sensiblemente el resultado final, gracias a que surgen y se debaten cuestiones que pueden pasar por alto en los contactos individuales. En segundo lugar, en esta fase del proceso participativo se puso de manifiesto la ausencia de algunos sectores, así como, indirectamente, los conflictos existentes entre ellos. Se trata de actores que ya mostraron algunas reticencias para celebrar los primeros encuentros, especialmente el sector turístico y, lo que tiene mayor significado, la administración responsable de la gestión del agua, en este caso, la Confederación Hidrográfica del Sur de España.

Con todo, en el caso de estudio analizado el esquema metodológico propuesto ha demostrado ser una herramienta útil para la gestión de conflictos en la gestión del agua, ya que mejora la calidad del proceso de toma de decisiones en sí mismo y ayuda a detectar las actuaciones más defendibles ante todos los agentes sociales, reduciendo así el grado de discrepancias y logrando cierto grado de consenso. Al abrir el debate social sobre la asignación del recurso para conocer todos los valores e intereses implicados resulta posible adoptar soluciones que superen inercias y soluciones de corto plazo, al mismo tiempo que se racionalizan los conflictos y resistencias sociales. Sin embargo, al mismo tiempo, se han puesto de manifiesto las barreras que existen para un correcto desarrollo de este tipo de evaluaciones, entre otras cuestiones, por la conflictividad existente entre distintos actores, es decir, por la diversidad y a veces confrontación de valores e intereses en torno a la gestión del agua.

BIBLIOGRAFÍA

1. CIS-WG 2.9 (2002) *Guidance on Public Participation in Relation to the Water Framework*

- Directive* – Active involvement, consultation and public access to information, Common Implementation Strategy Working Group 2.9, Brussels.
2. Corral, S. (2000) *Una metodología integrada de exploración y comprensión de los procesos de elaboración de políticas públicas* (EUR 19724 ES, Italy).
 3. GOUVERNe project: Guimarães Pereira, Ângela, Rinaudo, Jean-Daniel, Jeffrey, Paul, Blasques, João, Corral Quintana, Serafín, Courtois, Nathalie, Funtowicz, Silvio & Petit, Vincent (2003) “ICT Tools To Support Public Participation In Water Resources Governance & Planning: Experiences From The Design and Testing of a Multi-Media Platform”, *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, Vol. 5 No. 3, p. 395-420.
 4. Munda, G. (1994) *Fuzzy Information in Multi-criteria Evaluation Environmental Models*, EC JRC: EUR 14087 EN, Ispra, Italy.
 5. Munda, G. (2002) *Social Multi-Criteria Evaluation (SMCE): Methodological Foundations and Operational Consequences. Proceedings of the “Climate Change, Vulnerability and Adaptation: AIACC Development Workshop”*, Third World Academy of Sciences, Trieste, Italy, 3-14 June, 2002.
 6. Paneque, P. (2003) *Evaluación integrada de la gestión del agua en territorios vulnerables a riesgos hídricos: aplicación a la Costa del Sol Occidental (Málaga)*. Tesis Doctoral, Department of Humanidades, Universidad Pablo de Olavide.
 7. Vera Jurado, D. (2003) “Informe sobre la participación social y gestión de cuencas en Andalucía. Especial referencia a la Cuenca Hidrográfica del Sur”. En: *Cuenca Hidrográfica del Sur, Informe de situación*. Málaga: Foro de Málaga, CENTA.
 8. Videira, N., Antunes, P., Kallis, G., Santos, R. y Lobo, G. (2002) *Integrated Evaluation for Sustainable River Basin Governance. III Congreso Ibérico sobre Planificación y Gestión de Aguas*. Leandro del Moral Ituarte, (coord.). Sevilla, Universidad de Sevilla, Fundación Nueva Cultura del Agua y Universidad Pablo de Olavide, p. 161-166.