

TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN DEL AGUA EN ESPAÑA: FORTALEZAS Y DEBILIDADES

De Stefano, L.* , Hernández Mora, N.** , López Gunn, E.* , Willarts, B.*** , Zorrilla, P.**** y Llamas, M. R.*

**Observatorio del Agua, Fundación Botín/Universidad Complutense de Madrid*

***Consultora*

****Observatorio del Agua, Fundación Botín/CEIGRAM*

*****Universidad Autónoma de Madrid. Departamento de Ecología*

La transparencia es uno de los principios de buena gobernanza identificados tanto por organismos internacionales como por la literatura científica relativa a la relación entre la autoridad y los ciudadanos. La transparencia de la Administración se considera básica para permitir una participación pública eficaz, ya que sólo un público informado puede aportar ideas y participar activamente en la toma de decisiones que le atañen. En 2010 Transparencia Internacional España (TI España) realizó un estudio basado en indicadores sobre la transparencia de la información disponibles en las páginas web de los organismos de cuenca de España. El estudio muestra que, aunque la situación está mejorando constantemente, en general existe poca tradición de transparencia en los organismos de cuenca españoles. La comunicación analiza los resultados del estudio de TI España a la luz de distintos factores que pueden influir sobre el nivel de transparencia y concluye con algunas consideraciones sobre las perspectivas de mejora de la transparencia en la gestión del agua en España.

Palabras clave: Transparencia, Gobernanza, Organismos de cuenca, Evaluación, Indicadores.

1. INTRODUCCIÓN

En el año 2008, la organización Transparencia Internacional dedicó su informe anual "Informe Global de la Corrupción" a la corrupción en el sector del agua (TI, 2008) ya que, en su opinión "la corrupción en el sector del agua compromete recursos y servicios básicos para la vida y el desarrollo" (Plummer, 2008, p. 3). El informe identifica una serie de cuestiones que hacen que el sector agua sea particularmente vulnerable a la corrupción, entre ellas: el hecho de que el agua es un tema transversal que afecta a muchas instituciones y sectores; que la gestión del agua sigue afrontándose desde una perspectiva fundamentalmente técnica, como un problema de ingeniería; que la gestión del agua comporta grandes flujos de dinero público; y que la corrupción del agua afecta más a quienes tienen menos voz en el ámbito político. También identifica una serie de recomendaciones para hacer frente a la corrupción, entre ellas: (1) perfeccionar el diagnóstico de la situación para facilitar las reformas; (2) fortalecer el control de la gestión y el uso del agua; (3) garantizar la competencia leal y *accountability* en la implementación de los contratos y licitaciones relacionadas con el agua; y (4) adoptar e implementar la transparencia y la participación como principios rectores de la gobernabilidad del sector.

La transparencia es uno de los principios de buena gobernanza identificados por organismos internacionales y por la literatura científica relativa a la relación entre la autoridad y los ciudadanos (p.ej. Bellver y Kaufmann, 2005; Islam, 2003). La transparencia de la Administración se considera básica para hacer frente a la corrupción en el sector público y permitir una participación pública eficaz, ya que sólo un público informado puede participar de manera efectiva y contribuir activamente a la toma de decisiones que les atañen. Sin embargo, el acceso a la información es sólo el primer paso para lograr la transparencia en la gestión. Para garantizar la transparencia y la buena gobernabilidad, el acceso a la información debe estar acompañado por: (1) la oportunidad de participar en los procesos de toma de decisiones, y (2) el acceso a la justicia para hacer frente a las limitaciones que puedan existir tanto en la disponibilidad de la información como en la participación (WRI, 2003).

En España existe una preocupación por la corrupción en general y la necesidad de mejorar la transparencia y la gobernabilidad en la gestión del agua en particular. Desde la sociedad civil esta preocupación se ha reflejado en diversas iniciativas que tienen como fin mejorar la gobernabilidad y la transparencia en la gestión del bien público. Transparencia Internacional-España (TI España), por ejemplo, elaboró en 2008 un Índice de Transparencia de los Ayuntamientos, con el fin de medir la transparencia de los ayuntamientos frente a la sociedad, y que ha aplicado anualmente desde entonces. En 2010 TI España ha desarrollado y aplicado también por primera vez un Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas.

En el caso del agua, en el año 2003 la Fundación Nueva Cultura del Agua lanzó el proyecto "Aguas limpias, manos limpias", con el objetivo de realizar un primer diagnóstico de las situaciones de corrupción e irregularidades que rodean la gestión del agua en España. El trabajo culminó en la publicación de un libro con el mismo título (Martínez y Brufao, 2006), que recogía un diagnóstico general de la situación así como

la descripción de una serie de casos de irregularidades y situaciones de corrupción en la gestión del agua en las distintas cuencas hidrográficas españolas. Las irregularidades estaban relacionadas con distintos aspectos: promoción y construcción de obras hidráulicas, gestión del dominio público hidráulico, usos hidroeléctricos, vertidos y control de la contaminación y limitaciones al derecho de participación y acceso a la información ambiental.

La aprobación de la Directiva Marco del Agua (DMA) en Europa en el año 2000, y su trasposición al ordenamiento jurídico español en el año 2003 ha traído consigo un cambio en la manera de afrontar la planificación y la gestión del agua en España. En lo relativo a la información disponible para facilitar y fomentar la participación pública en la planificación, se han producido importantes avances. Así, el ciclo de planificación actualmente en curso se apoya en las nuevas tecnologías para poner una ingente cantidad de información a disposición del público interesado, fomentando así su participación en el proceso de planificación. Sin embargo estos avances no han sido homogéneos en todas las Demarcaciones.

Con el fin de contribuir a mejorar la gobernabilidad en el sector del agua y hacer frente a las posibles situaciones de irregularidades o corrupción, en 2010 TI España decidió abordar el problema de la transparencia en el sector del agua en España, centrándose en esta primera fase en la transparencia de los organismos de cuenca (confederaciones hidrográficas y agencias autonómicas del agua). Durante el año 2009, un equipo técnico – formado por los autores de esta comunicación – identificó por cuenta de TI España ochenta indicadores que han servido para evaluar el nivel de transparencia de la información de los organismos de cuenca (OC). Estos indicadores agregados forman el Índice de Transparencia en la Gestión del Agua (INTRAG) de TI España.

Esta comunicación resume y discute los resultados del estudio de TI España en el marco de la gestión del agua en España. Tras esta introducción, se resume la metodología utilizada para calcular el INTRAG 2010. A continuación se discuten los resultados del Índice a la luz distintos factores que pueden estar relacionados con el nivel actual de transparencia. Finalmente se concluye con algunas consideraciones sobre las perspectivas de mejora futura de la transparencia en la gestión del agua en España.

2. EL ESTUDIO DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA

El INTRAG consiste en un conjunto de 80 indicadores organizados en seis áreas temáticas (Tabla 1). Los indicadores están formulados para ser igualmente aplicables a los Organismos de cuenca estatales (confederaciones hidrográficas) y autonómicos (agencias del agua), y su cálculo se basa exclusivamente en la información disponible en las páginas web de los OC evaluados (Tabla 2). Cada indicador puede tener dos valores: 0 (no) y 1 (sí), por tanto la puntuación máxima alcanzable por cada OC es 80. En el cálculo final del INTRAG, esta puntuación se expresa en valores sobre 100 para una mejor comunicabilidad de los resultados.

Información sobre el organismo de cuenca
Relaciones con el público y las partes interesadas
Transparencia en los procesos de planificación
Transparencia en la gestión de los recursos y usos del agua
Transparencia económico-financiera
Transparencia en contratos y licitaciones

Tabla 1. Áreas Temáticas del INTRAG 2010.
Fuente: (TI España, 2010).

La metodología del INTRAG se desarrolló a partir del enfoque utilizado en el Índice de Transparencia de los Ayuntamientos de TI España. Se partió de 190 potenciales indicadores de transparencia en la gestión del agua, que se fueron reduciendo y afinando hasta alcanzar los 80 indicadores actuales. En este proceso se realizaron varios ensayos de prueba y análisis cruzados de las mismas webs por parte de varios miembros del equipo, para asegurar la claridad y univocidad de respuesta de los indicadores. Se

contó, además, con la contribución de once expertos en la gestión del agua en España, que revisaron el listado preliminar de indicadores, y en algunos casos versiones revisadas, aportando sugerencias tanto de contenido como de redacción.

Una vez obtenido el listado consolidado de indicadores del INTRAG se procedió a evaluar catorce OC: nueve confederaciones hidrográficas y cinco agencias del agua autonómicas (Tabla 2, Apartado 3).

La recogida de datos para el cálculo del INTRAG 2010 se desarrolló en tres pasos:

- ▶ Análisis de las páginas web los organismos de cuenca para verificar la existencia de la información en la misma;
- ▶ Envío de los resultados preliminares a cada OC para su comprobación y posible modificación;
- ▶ Comprobación final de las puntuaciones.

En la primera fase, se realizaron dos consultas independientes a las páginas web de los catorce OC, para averiguar la presencia ("sí") o ausencia ("no") en las mismas de la información requerida en cada uno de los 80 indicadores. A partir de la revisión y puesta común de los resultados obtenidos se llegó a consensuar una puntuación preliminar para cada OC. Esa puntuación fue enviada a los OC en forma de tabla

prerrellena. Se invitó a cada OC a revisar dicha tabla y, de ser necesario, señalar aquellas posibles discrepancias, aportando el enlace al lugar dentro de la página web del OC donde se podía encontrar la información requerida en el indicador.

La información adicional aportada por los OC fue revisada por equipo técnico de TI España e incluida en los datos par el cálculo del Índice. El resultado final es, para cada OC, una puntuación global que agrega los 80 indicadores en un único valor, y seis puntuaciones parciales, una para cada área temática del INTRAG. Los resultados del INTRAG 2010 se presentaron a la prensa en Octubre de 2010 y se pueden consultar íntegramente en la web www.transparencia.org.es, junto con el listado completo de los indicadores utilizados.

Es importante recalcar que el INTRAG evalúa la *presencia en la web de cada OC* de información importante para la transparencia en la gestión del agua, y no la *calidad* de dicha información. Evidentemente una cantidad excesiva de información, o información presentada de manera poco accesible o no adecuada a las necesidades o capacidades del público objetivo, también puede resultar en opacidad. También es cierto que existen otras vías de comunicación entre la Administración y el ciudadano que no se tienen en cuenta en el cálculo del INTRAG. Sin embargo, se trata en muchos casos de canales que llegan a un público muy reducido en comparación con la difusión dada por internet y que ofrecen una accesibilidad a los datos menos eficiente que la web. Por tanto, se considera que el INTRAG es una buena aproximación a la calidad de la transparencia hacia el público en general de los OC evaluados.

3. RESULTADOS DEL INTRAG 2010: DISCUSIÓN

Los valores agregados de los 80 indicadores muestran que, globalmente, existe una clara necesidad de mejorar la transparencia en la gestión del agua en España, ya que sólo siete de los catorce organismos evaluados obtienen puntuaciones totales mayores del 50% de la máxima puntuación alcanzable y que ningún OC obtiene un valor global mayor de 71 sobre 100 (Tabla 2).

La Figura 1 y la Tabla 2 muestran el ranking general de los organismos evaluados. Para poder apreciar mejor las diferencias entre las entidades estudiadas, en la Figura 1 se han usado los cuartiles del intervalo de puntuaciones obtenidas (27-71). Se observa que, según el INTRAG 2010, los Organismos de cuenca más transparentes son la Agencia Catalana del Agua, la Confederación Hidrográfica del Ebro y la Confederación Hidrográfica del Júcar. En el otro extremo del espectro, los organismos que han obtenido puntuaciones globales más bajas son el Confederación Hidrográfica del Tajo, Augas de Galicia y la Agencia Balear del Agua y la Calidad Ambiental.

ORGANISMOS DE CUENCA	PUNTUACIÓN (Entre 1 y 100)
Agencia Catalana del Agua	71,2
Confederación Hidrográfica del Ebro	71,2
Confederación Hidrográfica del Júcar	71,2
Confederación Hidrográfica del Segura	60,3
Agencia Andaluza del Agua	57,5
Confederación Hidrográfica del Cantábrico	52,1
Confederación Hidrográfica del Guadalquivir	50,7
Confederación Hidrográfica del Duero	49,3
Confederación Hidrográfica del Guadiana	47,9
Confederación Hidrográfica del Miño-Sil	46,6
Agencia Vasca del Agua	43,8
Agencia Balear del Agua y la Calidad Ambiental y Dirección General de Recursos Hídricos ¹	34,2
Aguas de Galicia	32,9
Confederación Hidrográfica del Tajo	27,4

Tabla 2. Organismos de cuenca evaluados y puntuaciones globales obtenidas.

Fuente: (TI España, 2010). ¹La Dirección General de Recursos Hídricos depende de la Consellería de Medio Ambiente del Gobierno Balear, ostenta las competencias de planificación pero comparte competencias de gestión con la Agencia Balear del Agua y la Calidad Ambiental. Para la aplicación del INTRAG se comprobó la información disponible en las páginas webs de ambos organismos.

El desglose de los resultados por áreas temáticas (Figura 2) muestra que la información relativa a los OC y a los procesos de planificación está disponible online en la mayoría de los casos. Aun así, raramente se encuentra información sobre las estadísticas de solicitud de información al OC (y de las respuestas correspondientes), las actas de las reuniones de los órganos de participación reglada (ej. Comité de Autoridades Competentes, Junta de Gobierno, Juntas de Explotación, Comisión de Desembalse, Consejo del Agua, u órganos equivalentes en las agencias autonómicas del agua) o las alegaciones a proyectos que no formen parte del proceso de planificación de la DMA. Para el área de los procesos

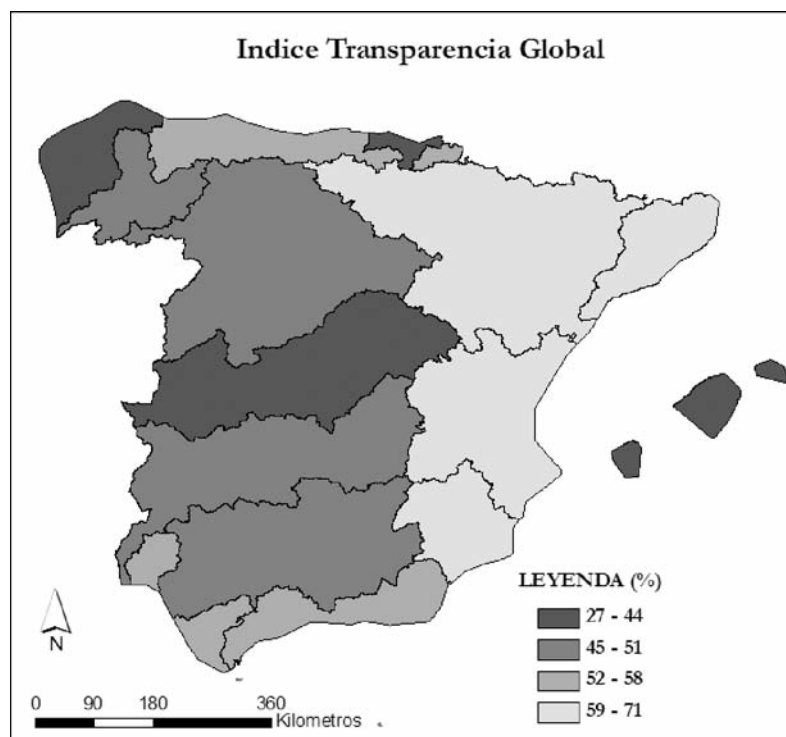


Figura 1. INTRAG 2010, valores globales.
Fuente: Elaboración propia a partir de TI España (2010)

los casos) la información relativa a: la gestión anual de recursos; información sobre los usos del agua; el cumplimiento de la normativa existente en materia de calidad de las aguas y caudales ecológicos; el contenido y actualización del Registro de Aguas y el Catálogo de Aguas Privadas; y los informes de viabilidad de proyectos de interés general (Ley 11/2005). En cuanto a la transparencia económico-financiera, apenas hay información sobre previsiones de recuperación de los costes para nuevos contratos o licitación de obras públicas hidráulicas, los importes devengados por las comunidades de usuarios y regantes e información periódica sobre la ejecución del presupuesto del OC.

A la hora de analizar estos resultados, es útil mencionar algunos factores que pueden haber influido los resultados del INTRAG 2010.

En primer lugar, hay que mencionar que algunos de los organismos evaluados son de reciente creación (p.ej. Confederación Hidrográfica de Miño-Sil) o están en una fase de transición debido a cambios en la distribución de las competencias entre agencias, como es el caso e la transferencia de competencias desde la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir a la Agencia Andaluza del Agua en 2008. Es posible que estas circunstancias no sean favorables a que el OC dé prioridad a mantener al día su página web.

En segundo lugar, es importante recordar que los OC se encuentran sumergidos en el proceso de planificación hidrológica requerido por la DMA. Este proceso, si por un lado tiene que haber impulsado una mayor transparencia de los OC – ya que sin información no hay participación real –, al mismo tiempo está absorbiendo una gran cantidad de recursos humanos y financieros. Por tanto es posible que algunos OC se hayan volcado en los aspectos técnicos de la planificación, sin poder atender adecuadamente también a las necesidades de información asociadas a la participación. En otros casos, como por ejemplo en Baleares, la Dirección General de Recursos Hídricos del Gobierno Balear ha hecho importantes esfuerzos para crear procesos participativos innovadores y eficaces incluyendo a los grupos de interés de la Demarcación, pero éstos no se han visto acompañado por un aumento de la transparencia hacia el público en general (vía web).

Finalmente, es interesante analizar los resultados del INTRAG en relación con los movimientos de participación ciudadana en las distintas Demarcaciones. Por un lado, la presencia de una sociedad civil activa puede inhibir la transparencia en algunos casos, ya que el proveer información detallada sobre la gestión del agua puede ser entendido desde la Administración como una amenaza, al incrementar su vulnerabilidad a las críticas. Por otro lado, una sociedad exigente y movilizadora puede conseguir presionar a la Administración para que sea más transparente con sus administrados.

En el INTRAG 2010, los mejores resultados se han obtenido en las demarcaciones del Ebro, Júcar y en las Cuencas Internas de Cataluña. Si bien no se pueden identificar relaciones causa-efecto definitivas y unívocas, es interesante destacar que, históricamente, las cuencas del arco mediterráneo tienen una importante tradición de organización y movilización ciudadana centrada sobre el agua, que quizás no es tan marcada en otros ámbitos de la geografía española. Expresión de ellos son las movilizaciones que existieron en las cuencas del Ebro y catalanas en re-

de planificación hay que subrayar que, excepcionalmente y para 2010, se optó por excluir del cálculo a siete indicadores relativos a los nuevos planes hidrológicos. Esto se debe a que en el momento de la aplicación del INTRAG 2010, en la mayoría de las Demarcaciones los borradores de dichos planes todavía no estaban disponibles. Será interesante analizar, cuando se puedan tener en cuenta todos los indicadores, si los resultados de esta área serán igualmente positivos.

El área temática relativa a las relaciones con el público y las partes interesadas, y aquella relativa a contratos y licitaciones presentan un cierto grado de transparencia, pero necesitan mejorar (Figura 2). En la primera área, los aspectos que más atención requieren son facilitar la composición del Comité de Autoridades Competentes y poner a disposición del público la memoria anual del OC. En el caso del área referente a contratos y licitaciones, se necesita más información sobre las modificaciones de proyectos, liquidaciones de fin de obra y más transparencia sobre los mayores contratistas y proveedores de cada OC.

La mayor deficiencia de información para el conjunto de los organismos evaluados se produce en las áreas de gestión del agua y en la transparencia económico-financiera (Figura 2). En el área de gestión de los recursos y de los usos del agua destaca por su ausencia (en la mayoría de

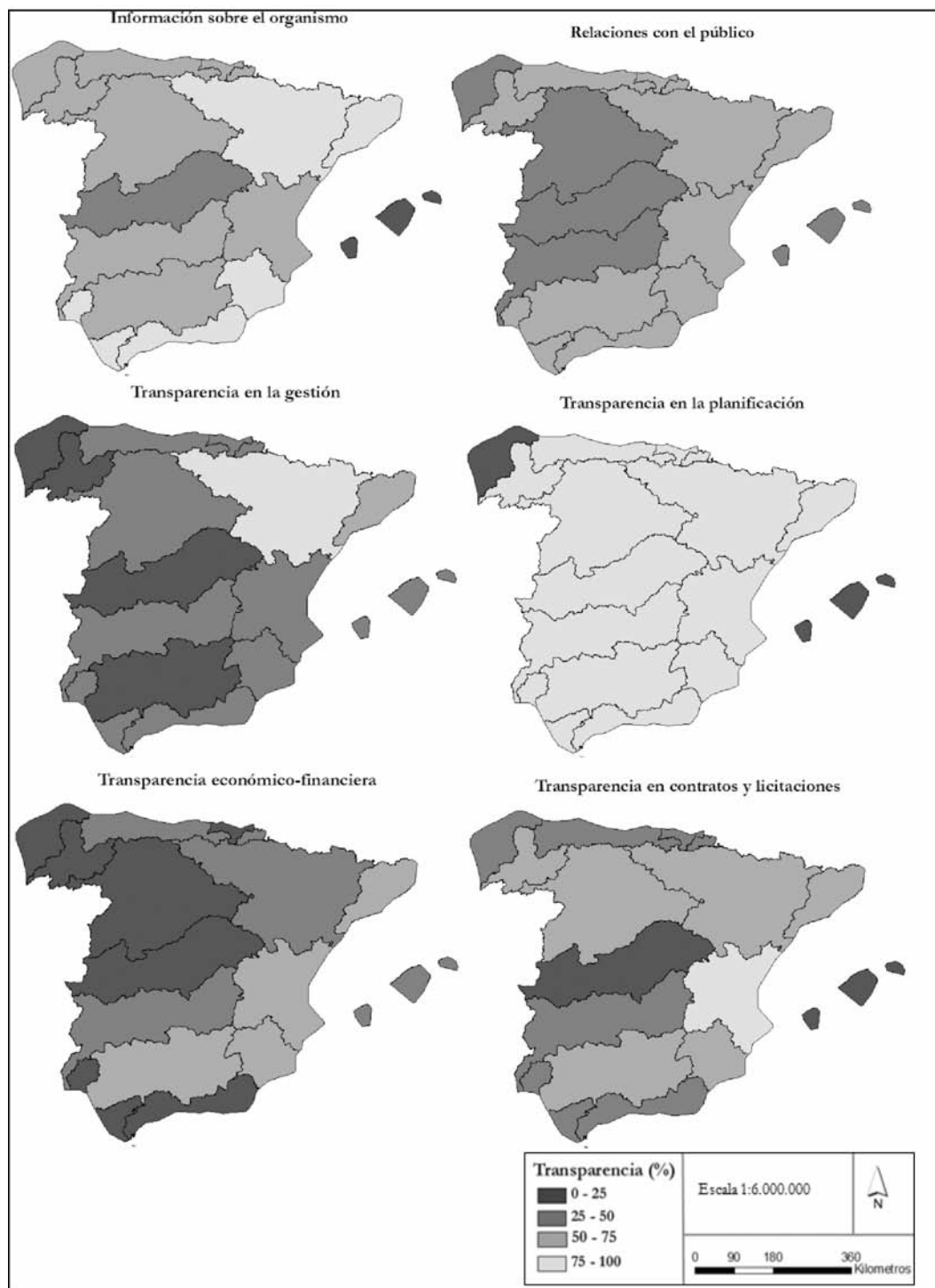


Figura 2. INTRAG 2010, valores agregados por áreas temáticas.
Fuente: Elaboración propia a partir de TI España (2010).

lación con el derogado transvase del Ebro (Arrojo et al. 2010; Font y Subirats, 2010; López-Gunn, 2009) y la presencia de plataformas ciudadanas muy activas como COAGRET, la Xarxa Catalana per una Nova Cultura de l'Aigua, Xuquer Viu o La Plataforma en Defensa del Ebro, por citar algunas. También es interesante destacar que la Confederación del Ebro y la Agencia Catalana del Agua son los únicos OC que han incluido tradicionalmente en sus Consejos del Agua (u órganos equivalentes) a sectores de la sociedad (académicos, asociaciones de vecinos, asociaciones de consumidores, usuarios recreativos, etc.) que no han tenido representación en otras cuencas, donde están representados únicamente los usuarios tradicionales del agua (regantes, hidroeléctricos, abastecimientos, etc.). Es posible que esta apertura hacia la sociedad plasmada en la composición de los Consejos del Agua se vea también reflejada en una mayor transparencia en la gestión identificada por el INTRAG. También merece destacar que, como señalan Hernández-Mora y Ballester (2010), los procesos de participación pública emprendidos en el proceso de planificación hidrológica actualmente en curso han sido más intensos en el ámbito de las Cuencas Internas de Cataluña y de la de-

marcación hidrográfica del Ebro, reflejando quizás un mayor interés en incorporar a un amplio abanico del público en la toma de decisiones. En el caso del Júcar, es probable que a la buena puntuación obtenida en el INTRAG haya contribuido el hecho de haber sido cuenca piloto en la primera fase de implementación de la DMA en España (período 2002-2004).

Recientemente e impulsadas por el interés por involucrarse en los procesos de planificación de la DMA, se está asistiendo al surgir o a la 're-activación' de agrupaciones de plataformas ciudadanas a nivel de Demarcación como la Red Ciudadana por una Nueva Cultura del Agua en el Tajo/Tejo y sus Ríos, la Cuenca Azul (Red de organizaciones en defensa de la cuenca del Ebro), Red por una Nueva Cultura del Agua en el Júcar o la Red Andaluza por una Nueva Cultura del Agua (Hernández-Mora y Ballester, 2010), que pueden contribuir a expresar de forma más explícita y eficaz la exigencia de la sociedad española por una mayor transparencia en materia de agua. Una vez más, es interesante notar que tanto la Xarxa por una Nova Cultura de l'Aigua en Cataluña como Cuenca Azul en el Ebro han recibido apoyo económico de la Agencia Catalana del Agua y de la Confederación del Ebro respectivamente para fomentar y apoyar su participación en la elaboración de los planes de gestión de cuenca.

4. CONCLUSIONES

El estudio de TI España muestra que, con las debidas excepciones y aunque la situación seguramente ha mejorado notablemente desde hace unos años, en general existe poca tradición de transparencia en los organismos de cuenca en España. En particular, algunas áreas de la gestión del agua necesitan especiales esfuerzos para alcanzar un nivel aceptable de transparencia.

Los paulatinos avances en la calidad de la participación pública debido a los requerimientos de la DMA, la esperada aprobación de los Planes de Demarcación en 2011 y la consiguiente (relativa) disminución de las labores de planificación en los OC, junto con el surgir de plataformas ciudadanas que exigen mayor transparencia, juegan a favor de un incremento de la transparencia en la gestión del agua en un futuro muy cercano. La aplicación del INTRAG en los próximos años mostrará si estos buenos auspicios están destinados a hacerse realidad.

Bibliografía

- Arrojo, P., L. Casajús y A. Copitz Gómez (2010): *La rebelión de la montaña. Los conflictos del agua en Aragón*. Ed. Bakeaz, Colección Nueva Cultura del Agua.
- Bellver, A. y Kaufmann D. (2005): "Transparency and Policy Applications" *Initial Empirics and Policy Applications*. The World Bank
- Font, N. y J. Subirats (2010): "Water Management in Spain: The role of policy entrepreneurs in shaping change". *Ecology and Society* 15(2):25. www.ecologyandsociety.org/vol11/iss2/art25/, consultado el 5 de diciembre de 2010.
- Hernandez-Mora, N y A. Ballester (2010): "Public participation and the role of social networks in the implementation of the Water Framework Directive in Spain." *Ambientalia Special Issue – Ten years of the Water Framework Directive: An Overview from Multiple Disciplines*. www.ambientalia.org. consultado el 5 de diciembre de 2010.
- Islam, R. (2003): *Do More Transparent Governments Govern Better?* World Bank Policy Research Working Paper 3077, June 2003
- Lopez-Gunn, E. (2009) "Agua para todos: A new regionalist hydraulic paradigm in Spain." *Water Alternatives* 2(3): 370-394
- Martínez, J. y P. Brufao. (2006): *Agua limpia, manos limpias: Corrupción e irregularidades en la gestión del agua en España*. Ed. Bakeaz, Colección Nueva Cultura del Agua.
- Plummer, J. (2008) "Agua y corrupción: una combinación destructiva", en *Transparency International: Informe global de la corrupción 2008: La corrupción en el sector del agua*.
- Transparency International (2008): *Informe global de la corrupción 2008: La corrupción en el sector del agua*. www.transparencia.org.es, consultado el 5 de diciembre de 2010
- Transparencia Internacional España (2010): *El Índice de Transparencia en la Gestión del Agua*. www.transparencia.org.es, consultado el 5 de diciembre de 2010
- World Resources Institute (2003): *Decisions for the Earth: Balance, Voice and Power*. Washington D.C.: World Resources Institute.