

e estudios/Working Papers

(WP-2011-07)

Título

**Frente al conflicto deliberación: el caso de la
Mesa de la Montaña de Aragón**

Autor(es):

Brugué Quim y Parés Marc

Cargo/Adscripción:

*Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP)-
Universitat Autònoma de Barcelona*

Recibido: 05/07/2011

Aceptado: 01/09/2011

Publicado: 01/11/2011



Creative Commons License 3.0 (España) Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes: Reconocimiento - Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciadore (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra). No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales. Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra. Más información en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>



Frente al conflicto deliberación: el caso de la Mesa de la Montaña de Aragón

Brugué Quim y Parés Marc

Resumen/Abstract:

El presente artículo analiza cómo se ha abordado a través de la deliberación un conflicto histórico y de alta complejidad: el “maldito problema” de la montaña en Aragón. Con ello pretendemos dar respuesta a una cuestión teórica de mayor envergadura: la viabilidad y la funcionalidad de la deliberación como herramienta para producir mejores políticas públicas en contextos de elevada conflictividad política y social. Concluimos que, aunque es posible generar espacios deliberativos de calidad que produzcan impactos significativos sobre las políticas públicas, los contextos de alta conflictividad ponen en riesgo el difícil equilibrio deliberativo. Las pautas de funcionamiento de los espacios deliberativos, el comportamiento de los actores y el liderazgo político se muestran como aquellos aspectos que determinaran el éxito de la deliberación en un contexto de conflictividad.

Palabras clave/Keywords:

DEMOCRACIA DELIBERATIVA, CONFLICTO, CALIDAD DEMOCRATICA, EVALUACION

Extracto curricular/Author Information:

Quim Brugué: Licenciado en Ciencias Económicas (Universidad Autónoma de Barcelona), diploma en Análisis de datos para las Ciencias Sociales (Essex University) y doctor en Ciencia Política y de la Administración (Universidad Autónoma de Barcelona). Estancias de investigación en las Universidades de Oxford y Cambridge y, actualmente, catedrático en Ciencia Política y de la Administración en del departamento de Ciencia Política y Derecho Público de la Universitat Autònoma de Barcelona y director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP).

Marc Parés: es doctor en Ciencias Ambientales por la Universitat Autònoma de Barcelona, licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración y Licenciado en Ciencias Ambientales por la misma universidad. Ha sido investigador post-doctoral en la School of Environment and Development de la Universidad de Manchester. Actualmente es coordinador del Grupo de Investigación en Participación Ciudadana y Movimientos Sociales del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP), miembro del Grupo de Investigación en Agua, Territorio y Sostenibilidad y profesor del Departamento de Geografía de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Frente al conflicto deliberación: el caso de la Mesa de la Montaña de Aragón

Brugué Quim y Parés Marc

Paper presentado en el II Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. Madrid, 12-13 septiembre 2011.

1. Introducción: la deliberación a debate

Cada vez es más evidente que una de las principales características de nuestra sociedad es la complejidad y la incertidumbre de los problemas a los que debe enfrentarse (Giddens, 1998; Axelrod y Cohen, 1999; Bauman, 2001; Cilliers, 2005). En las últimas décadas la sociedad ha cambiado a un ritmo frenético pero, sin embargo, parece ser que las administraciones públicas no se han transformado de acuerdo con las nuevas necesidades que la nueva realidad económica y social ha ido imponiendo (Held, 1995; Castells, 2001, Sennett, 2000, 2006; Innerarity, 2006). El Estado, una vez más, va por detrás en la historia. Como afirma Subirats (2003), nos encontramos frente a una nueva sociedad en la que todo ha cambiado excepto la administración, que supuestamente debería ser el instrumento necesario para gestionar este cambio. Parece, pues, que la administración pública no está siendo capaz de ofrecer a la sociedad las respuestas que ésta espera (Scotte, 1998; Hajer, 2003).

Esta incapacidad de las administraciones públicas para dar respuestas eficaces a los problemas de la sociedad se ha recogido en la literatura académica con el concepto anglosajón de los llamados *wicked problems*: los problemas malditos (Clark y Stewart, 1997; Van Bueren et al., 2003; Conklin, 2005). Se trata de problemas que son difíciles o imposibles de resolver porque los requisitos para su resolución son incompletos, contradictorios y cambiantes o incluso difíciles de reconocer. Además, debido a las complejas interdependencias que residen en la naturaleza del propio problema, los esfuerzos para solucionar un aspecto o una dimensión del problema hacen aflorar o provocar otros problemas. Los *wicked problems*, en consecuencia, parecen escapársele de las manos a una administración pública que ve desbordadas sus propias capacidades.

Diversos autores (Fisher y Forester, 1993; Brugué y Gomà, 1998; Font, 2001; Blanco y Gomà, 2002; Alguacil, 2006; Wagenaar, 2007; Brugué, 2009a y 2009b; Parés, 2009) han argumentado que nuevos estilos de hacer política de forma deliberativa y/o participativa pueden ser la clave para hacer frente a los nuevos problemas complejos. Aquellos partidarios de la deliberación

como un instrumento para hacer política (y para desarrollar políticas públicas) defienden que ésta puede aportar soluciones creativas y puede ayudar a coordinar intereses divergentes, dos factores que son clave para la resolución de los problemas complejos (Fisher y Forrester, 1993). La deliberación democrática, pues, facilitaría el flujo de conocimiento entre los distintos actores y mejoraría la coordinación en los procesos de toma de decisiones, lo que aumentaría la capacidad de la administración para gestionar los *wicked problems* (Benhabib, 1996; Gutmann y Thompson, 1996 y 2004; Healy, 1997). De acuerdo con este argumento, en los últimos años hemos visto como en España distintos gobiernos, sobre todo locales pero también autonómicos, han promovido numerosas experiencias de participación y deliberación (Font, 2001; Subirats et al., 2001; Del Pino y Colina, 2003; Alguacil, 2006; Font y Galais, 2009; Parés, 2009), tanto para dar respuesta a esta nueva realidad como para promover prácticas de profundización e innovación democrática.

En este contexto, el presente artículo se formula dos grandes preguntas. Primero, nos cuestionamos en qué medida estas nuevas formas de deliberación aportan una mejora en términos de calidad democrática y, sobretodo, cómo podemos evaluar en profundidad esta calidad democrática. Para ello, proponemos un modelo de evaluación de la calidad democrática de los espacios deliberativos. Y segundo, y esta es la cuestión central del artículo, nos preguntamos acerca de la viabilidad y la funcionalidad de la deliberación como herramienta para producir mejores políticas públicas en contextos de elevada conflictividad política y social.

Para dar respuesta a nuestras preguntas de investigación utilizaremos el caso de la Mesa de la Montaña en Aragón, sobre el cual hemos realizado un extenso seguimiento y hemos evaluado en profundidad. Trabajando con un único estudio de caso hemos podido desarrollar un análisis y una evaluación exhaustas y detalladas, lo que nos ha permitido satisfacer uno de los principales objetivos de nuestro estudio: aplicar minuciosamente el modelo de evaluación de la calidad democrática que proponemos. Hemos escogido el caso de la Mesa de la Montaña en Aragón porque se ajustaba perfectamente a la segunda pregunta de investigación que nos formulamos pues, como veremos, se trata de un espacio deliberativo promovido por el Gobierno de Aragón para dar respuesta a un problema complejo en un entorno de alta conflictividad política y social.

El debate sobre cómo evaluar la calidad de la democracia no es un debate nuevo (Beetham, 1995, 2004; Beetham et al., 2002; Morlino, 2004, 2007, 2010). Sin embargo, el paso de la evaluación de las democracias como sistemas políticos a la evaluación de la calidad democrática de los instrumentos que utiliza un determinado sistema político y sus gobiernos es una cuestión más novedosa. Entendemos que la actual situación de descrédito del sistema político institucional no sólo responde a las características de este sistema y sus instituciones sino que, fundamentalmente, recae en la incapacidad de estas instituciones para dar respuestas eficaces a los nuevos problemas. Así, más allá de las reformas que pueden ser necesarias en las instituciones centrales de la democracia representativa, entendemos que deberíamos profundizar en la mejora de las acciones de gobierno que deberían dar respuestas a los problemas concretos de la ciudadanía, es decir: las políticas públicas. El reto actual, y con

este artículo pretendemos contribuir a ello, pasaría por promover y evaluar la calidad democrática con la que son elaboradas las políticas públicas.

En este sentido, recientemente ha aflorado con fuerza toda una literatura que se cuestiona sobre la calidad democrática de las nuevas redes de gobernanza, proponiendo marcos conceptuales y analíticos para evaluarla (Sorensen, 2002; Sorensen y Torfing, 2005; Mathur y Skelcher, 2007; Subirats et al., 2009; Bevir, 2010). Respondiendo a este debate, de hecho, distintos autores han argumentado que las redes deliberativas de gobernanza son formas de gobierno realmente inclusivas y democráticas que suelen permitir la participación de todos los grupos sociales en condiciones de igualdad (Gutmann y Thompson, 2004; Le Galès, 1995, 2002; Newman, 2005); mientras otros han argumentado que estas nuevas formas de gobernanza deliberativa suelen padecer un importante déficit democrático en la medida en que evitan el conflicto y reproducen las desigualdades sociales, económicas y políticas (Jessop, 1995, 1998, 2002; Swyngedouw, 2000, 2005; 2009). Por último, algunos autores defienden que la calidad democrática de las redes de gobernanza dependerá en cada caso de las características concretas de la red y que, por lo tanto, algunas redes (o algunas propiedades de estas redes) pueden incrementar la calidad democrática de las políticas públicas pero otras pueden deteriorarla (Sorensen, 2002; Sorensen y Torfing, 2005; Blanco et al., 2009; Parés, 2011). Al mismo tiempo, por otro lado, han surgido también importantes aportaciones en la literatura académica que no se interesan tanto por la calidad democrática de las redes de gobernanza en general sino que focalizan su atención en los espacios y mecanismos concretos de participación y deliberación que pueden albergar estas nuevas formas de gobernanza (Anduiza, 2005; Castellà y Jorba, 2005; Jorba et al., 2007; Papadopoulus y Warin, 2007; Parés y Castellà, 2009; Parés y Resende, 2009; Blanco y Ballester, 2011). Es justamente en este último marco en el que encaja el presente artículo.

Como ya hemos introducido, además de proponer un marco analítico para la evaluación y aplicarlo a nuestro estudio de caso, pretendemos avanzar también en el conocimiento sobre la viabilidad y la funcionalidad de las experiencias deliberativas en contextos de conflictividad política y social. Algunos autores han advertido que las formas deliberativas de gobernanza, por naturaleza, buscan o fuerzan soluciones de consenso y es justamente esto lo que pone en duda su carácter democrático. Rancière (2001) argumenta que la anulación del disenso es el fin de la política, pues el consenso elimina la libertad y la posibilidad de elección de aquellos que quedan fuera de las opciones mayoritarias. En la misma línea, recientemente ha emergido en la literatura los conceptos de “post-política” y “post-democracia”. Ambos conceptos hacen referencia justamente a la despolitización del debate público, y la consecuente pérdida de calidad democrática, como fruto de la adopción mayoritaria de unas nuevas formas de gestión pública que han basado su discurso en la generación de grandes consensos “incuestionables” (Mouffe, 2005; Zizek, 1999, 2006; Swyngedouw, 2007). Desde este punto de vista, pues, la deliberación no sería un buen instrumento democrático para dar respuesta a problemas que responden a una alta conflictividad, pues en la base de la democracia está justamente el conflicto y el disenso y este corre el riesgo de ser lapidado por mecanismos deliberativos basados en lo que Gutmann y Thompson (2004) han llamado la economía moral del desacuerdo. La deliberación, en este sentido, corre el riesgo de verse reducida a una mera

negociación de intereses en búsqueda del tan deseado consenso, ocultando la confrontación y perdiendo el sentido de comunidad (Mouffe, 2005).

Contra poniéndose a estos argumentos, sin embargo, los defensores de la deliberación como mecanismo de democracia fuerte (Fishkin, 1991, 1995; Pettit, 1997; Habermas, 1999; Gutmann y Thompson, 1996, 2004) argumentan que ésta no desarrolla una simple función mediadora entre intereses individuales sino que, en términos de Habermas (1999), es el medio a través del cual los miembros de una comunidad asumen solidariamente su dependencia recíproca y se reconocen mutuamente (Brugué, 2009b). Así, cuando los ciudadanos dejan de ser unos meros defensores de sus intereses para pasar a pensar en su comunidad y utilizar argumentos (no intereses) para convencer y ser convencidos, entonces el diálogo deliberativo abre la puerta a soluciones nuevas y creativas, y no a consensos frutos de la negociación de intereses. La clave de todo está en entender la deliberación como un intercambio dialogado de argumentos para producir soluciones óptimas para el conjunto de la comunidad. Así, Gutmann y Thompson (2004) sostienen que para poder hablar realmente de deliberación deben satisfacerse cinco condiciones: Primero, las decisiones deben ser razonadas y deben responder a un intercambio de argumentos a partir del respeto mutuo. Segundo, el intercambio debe ser comprensible y accesible a los ciudadanos. Tercero, las decisiones derivadas de la deliberación deben ser vinculantes. Cuarto, el proceso de deliberación debe ser dinámico y por lo tanto está siempre abierto. Y, quinto, la deliberación debe regirse por la economía moral del desacuerdo, minimizando las diferencias y priorizando los elementos de acuerdo por encima de los de desacuerdo.

Otra distinción que encontramos en la literatura y que alimenta el debate que queremos abordar en el presente estudio es la diferenciación entre las experiencias de democracia participativa y las de democracia deliberativa. Para Mutz (2006) las teorías de la democracia participativa son en muchos aspectos inconsistentes con las de la democracia deliberativa. Las prácticas de participación ciudadana irían asociados a un alto nivel de entusiasmo y movilización por parte de ciudadanos que defienden propuestas compartidas. La deliberación, en cambio, huiría de las reivindicaciones pasionales homogéneas y se basaría en el intercambio de razones y puntos de vista, de forma calmada, entre actores heterogéneos. Centrándose exclusivamente en las formas institucionales de implicación de la ciudadanía en la esfera pública, Luigi Bobbio y Gianfranco Pomatto (2007) distinguen entre las formas de presión y las formas de confrontación. Las primeras estarían asociadas a las teorías de la democracia participativa y se basarían en la presión del pueblo, supuestamente homogéneo, frente a la administración. Generalmente éstas son formas más extensas e inclusivas de participación, suelen utilizar metodologías de interacción por agregación y pretenden tener un carácter más decisivo y vinculante. Las segundas, asociadas a las teorías de la democracia deliberativa, partirían de la base de una sociedad pluralista y entenderían la participación como una confrontación dialogada entre ciudadanos que tienen ideas o intereses contrapuestos; con la finalidad de encontrar puntos en común. En este caso, se busca la participación de todos los puntos de vista, seleccionando los actores que deben estar presentes y se pone el acento en el procedimiento, utilizando metodologías de interacción basadas en el diálogo y no en la agregación.

En este contexto, Fung (2003) distingue entre la deliberación “caliente” y la deliberación “fría”. La primera se refiere a aquellos casos en los que los participantes tienen un interés fuerte en el tema sometido a deliberación; mientras que la segunda hace referencia a aquellos casos en los que los participantes no tienen un interés preestablecido, con lo que van a la deliberación con la mente más abierta y sin posiciones prefijadas, pero también con menos pasión. Para Fung (2003) es preferible una deliberación caliente, pues resulta más atractiva para los participantes, estos van a dedicar más esfuerzos y van a producir soluciones más creativas; es más probable que perdure en el tiempo y los resultados tienen más posibilidades de ser legitimados e implementados. Bobbio y Pomatto (2007), por otro lado, relaciona la deliberación caliente con las formas de presión (democracia participativa) y la deliberación fría con las formas de confrontación (democracia deliberativa). Por último, y este es el punto central en el que entra el presente artículo, algunos autores defienden que la deliberación puede funcionar bien en condiciones frías, de poca conflictividad (Held, 1995); pero fracasa en situaciones calientes, pues en ellas el consenso es imposible o excluyente y fácilmente se cae en una simple negociación entre intereses (Mouffe, 2005).

Hasta donde nosotros conocemos existen pocos datos empíricos sobre los méritos y las circunstancias más apropiadas en las que pueden ser más viables y más funcionales las formas de deliberación caliente o las formas de deliberación fría (Fung, 2003). En la presente investigación intentaremos llenar parte de este vacío, utilizando un estudio de caso para analizar la viabilidad y el éxito de la deliberación en un contexto claramente “caliente”. La principal contribución del presente artículo va a ser la constatación de la viabilidad de la deliberación en contextos “calientes”, siempre y cuando se sigan unas determinadas pautas de gestión de la misma.

A partir de nuestro estudio de caso, pues, llegamos a las siguientes conclusiones. Primero, la Mesa de la Montaña de Aragón es una experiencia deliberativa que demuestra que, incluso en contextos conflictivos, es posible generar espacios deliberativos de calidad que produzcan impactos significativos sobre las políticas públicas. Sin embargo, y esta es nuestra segunda conclusión, constatamos también que en estos contextos la deliberación se ve claramente amenazada pues cuando las posiciones iniciales están muy bien definidas, los conocimientos de los actores son profundos y el debate se organiza entre representantes de intereses contrapuestos, entonces resulta difícil avanzar en el diálogo sin caer en la negociación. Y, tercero, observamos como las pautas de funcionamiento de los espacios deliberativos, el comportamiento de los actores y, por encima de todo, el liderazgo político, se convierten en aspectos clave que determinaran el éxito de la deliberación.

En el siguiente apartado realizaremos una justificación del marco analítico y metodológico que utilizaremos para analizar la calidad democrática de nuestro estudio de caso. A continuación presentaremos las características de la Mesa de la Montaña, sus orígenes, su estructura de funcionamiento, su evolución y los resultados a los que ha llegado esta experiencia de deliberación. Seguidamente, entraremos a evaluar en profundidad el caso seleccionado para, finalmente, mostrar las conclusiones del proceso evaluativo poniendo en relación estos resultados con los debates teóricos que acabamos de exponer.

2. Cómo evaluar la calidad democrática de un espacio deliberativo: nuestro marco analítico y metodológico.

Para poder responder a la pregunta central que nos formulamos en este artículo (la funcionalidad y la viabilidad de la deliberación en contextos conflictivos) debemos definir, en primer lugar, qué es lo que entendemos por una deliberación viable y funcional para, luego, establecer el método como vamos a evaluar el grado de cumplimiento de estos parámetros en nuestro estudio de caso.

A nuestro entender un espacio deliberativo será viable y funcional si logra satisfacer dos grandes objetivos. El primer objetivo a satisfacer es la mejora de la democracia, es decir, el espacio deliberativo debería responder a determinados criterios de calidad democrática. El segundo objetivo, en cambio, tendría que ver con la producción de resultados que justifiquen la utilidad de la deliberación. A continuación profundizaremos en estos dos parámetros y detallaremos la metodología utilizada para evaluarlos en el caso de la Mesa de la Montaña de Aragón.

a) Criterios de calidad democrática en la deliberación

Aunque la prioridad de cualquier mecanismo de deliberación se encuentre en sus resultados, sus características procedimentales son también cruciales, pues seguramente los resultados dependerán también de cómo se lleve a cabo el procedimiento. Siguiendo la propuesta de Gutmann y Thompson (2004) entenderemos que un espacio deliberativo es un espacio de calidad democrática cuando cumple como mínimo con los siguientes criterios básicos para la buena deliberación:

- a) Es un espacio donde se intercambian razones y argumentos.
- b) En él están representadas todas las voces y, en consecuencia, es un espacio diverso e inclusivo.
- c) Es un espacio donde la comunicación y la información se ofrecen de forma accesible y comprensible.
- d) Se genera una economía moral del desacuerdo, priorizando los puntos de acuerdo y cooperación y minimizando las diferencias.
- e) Está vinculado a una decisión concreta.

Al mismo tiempo, un espacio deliberativo será un espacio de mayor calidad democrática si en él se desarrollan determinadas pautas de funcionamiento del espacio y determinadas pautas de comportamiento de los actores.

Las pautas de funcionamiento hacen referencia a aspectos como las reglas, la dinamización, la comunicación o la logística del espacio deliberativo. Aspectos, todos ellos, que dependen de quién promueve, gestiona y organiza la deliberación. El buen funcionamiento deliberativo será aquél que sea capaz de organizar un diálogo constructivo y democrático que evite tanto el monólogo como la dispersión (Fox y Miller, 1995). Para articular un diálogo de estas características, desde el punto de vista más operativo, el promotor de la deliberación debería

garantizar tres tareas imprescindibles (Brugué, 2009b): a) explicarse, clarificando y comunicando los contenidos y los objetivos del debate, b) escuchar a la ciudadanía, invitándola a espacios de debate donde expresarse de manera clara y ordenada, y c) responder, dando cuenta de las aportaciones recibidas y de cómo éstas se han trasladado a una decisión concreta.

Sin embargo, más allá de las características más formales sobre el funcionamiento de un espacio deliberativo, su calidad democrática vendrá también condicionada por los comportamientos que en él tengan los distintos actores. Estas pautas de comportamiento, que son cruciales para que pueda producirse una buena deliberación, tienen que ver con la capacidad de los participantes y los promotores de escucharse mutuamente, mostrar respeto a las posiciones de los demás, empatizar con ellos y alcanzar la ya mencionada economía moral del desacuerdo. En otras palabras, la deliberación será de calidad cuando los participantes defiendan sus posiciones contrapuestas desde el respeto mutuo, con actitudes y valores de carácter cívico (Brugué, 2009b).

b) Los resultados de la deliberación

Tal y como hemos visto, el procedimiento resulta crucial para conseguir una deliberación de alta calidad democrática. Sin embargo, no es menos cierto que poco sirve una buena deliberación democrática si ésta no es capaz de producir un impacto positivo, especialmente en las políticas públicas sobre las cuales se lleva a cabo. Es decir, la deliberación no sólo debe ser democrática en términos procedimentales sino que, sobre todo, debe servir para producir resultados significativos, pues esto es lo que la hace funcional. En este sentido podemos distinguir dos grandes tipos de resultados: los tangibles y los intangibles (Anduiza y Maya, 2005; Jorba et al. 2009; Parés, 2009)

Por un lado, pues, entendemos que no debemos menospreciar todos aquellos impactos intangibles de la deliberación que tienen que ver con el proceso en sí mismo. La deliberación, tal y como argumentan muchos de sus teóricos, no sólo es un medio para producir resultados sustantivos sino que también es un fin en sí misma, capaz de producir resultados vinculados al propio proceso deliberativo. En este sentido, esperamos de la deliberación la producción de los siguientes impactos intangibles:

- a) Aprendizaje por parte de los actores, tanto en términos sustantivos (sobre el tema sometido a debate) como en lo referente al procedimiento, las actitudes y valores asociados a la deliberación.
- b) Mejora e intensificación de las relaciones entre los actores participantes en la red articulada a través del espacio deliberativo.

Por otro lado, sin embargo, también resulta evidente que la principal utilidad que esperamos de la deliberación tiene que ver con sus impactos tangibles, que tienen que ver con la toma de decisiones y el impulso de acciones concretas como consecuencia del proceso deliberativo. En este caso, esperamos de la deliberación la producción de los siguientes impactos tangibles:

Incidencia en las políticas públicas sometidas a debate mediante acciones o programas concretos que respondan a las demandas o las propuestas surgidas de la deliberación. Para

ello es necesario, en primer lugar, que el proceso deliberativo produzca un documento de resultados o acuerdos surgidos de la deliberación y, en segundo lugar, que estos resultados se materialicen en acciones y medidas concretas implementadas por los poderes públicos competentes en la materia.

Mejora sustantiva de las políticas sometidas a debate, pues, más allá del grado de incidencia de la deliberación en las políticas públicas sometidas a debate, ésta únicamente será realmente útil y funcional si es capaz de mejorar los contenidos de las políticas en cuestión.

c) Metodología para el estudio de caso

Para desarrollar el estudio que presentamos a continuación hemos aplicado el marco analítico que acabamos de exponer al caso de la Mesa de la Montaña de Aragón. Hemos utilizado tres técnicas de investigación para obtener la información suficiente como para dar respuesta al conjunto de parámetros de evaluación que hemos planteado, tanto en el ámbito de la calidad democrática como en el campo de los resultados de la deliberación. Las técnicas utilizadas han sido: el análisis documental, el análisis de prensa y las entrevistas en profundidad.

La evaluación se ha realizado entre finales del año 2010 y principios del 2011. Se ha tratado de una evaluación *expost*, pues el proceso deliberativo finalizó en abril de 2009. Se han analizado todos los documentos producidos a lo largo del proceso deliberativo (informes, documentos de trabajo, actas, documentos de resultados, informes de implementación de los resultados, etc.) y se ha realizado un análisis de prensa a partir del dossier de prensa generado por la Dirección General de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón. Finalmente, se han realizado dos entrevistas a las 13 personas integrantes de la mesa de Aragón, una primera entrevista en profundidad en octubre de 2010, con el proceso deliberativo ya finalizado y los resultados presentados; y una segunda entrevista telefónica, en abril de 2011, cuando los resultados del proceso habían sido implementados con la aprobación por el Parlamento de Aragón de la ley conocida como la “Ley de la Montaña”.

3. La Mesa de la Montaña: orígenes, estructura, evolución y resultados.

La Mesa de la Montaña de Aragón responde claramente al modelo de participación que Fung (2003) identifica como “*participatory problem-solving collaboration*”, un diseño institucional de participación en el que se produce una continua y simbiótica relación entre el estado y la esfera pública con el objetivo de solucionar algún problema colectivo concreto (Fung y Wright, 2002; Weber, 1999). Este tipo de diseño institucional suele aplicarse cuando los problemas son tan complejos que difícilmente pueden resolverse basándose únicamente en la opinión de los expertos. En estos casos, algunos gobiernos recurren a fórmulas de deliberación más bien cerradas (consejos, mesas, comisiones, etc.) a través de las cuales se espera que políticos, expertos y ciudadanos/as lleguen a soluciones creativas e innovadoras.

El problema de la montaña en Aragón es, sin duda, un problema complejo. Se trata de un problema histórico con una fuerte confrontación entre actores con unas posiciones muy bien definidas, sustentadas en argumentos cognitivos fuertes y que tradicionalmente han sido defendidas de forma muy rígida. El conflicto gira alrededor de dos modelos contrapuestos en relación al desarrollo y la ordenación del territorio en el pirineo aragonés: el modelo más “desarrollista” que entiende que la reactivación económica de dicho territorio pasa por el impulso de la industria de la nieve, y el modelo ecologista que se opone a la ampliación y construcción de nuevas instalaciones de esquí alpino por sus afecciones sobre los ecosistemas de montaña.

Más allá de los intereses privados vinculados a la industria de la nieve, los dos principales actores en confrontación en los últimos años en relación al conflicto de la montaña son ADELPA (Asociación de Entidades Locales del Pirineo Aragonés), por un lado, y la Plataforma en Defensa de las Montañas de Aragón (PDMA) por el otro. Al mismo tiempo, el tercer actor relevante en dicho conflicto es el Gobierno de Aragón, quien no sólo ha autorizado y promovido los proyectos que originaron la reacción de protesta por parte de la PDMA, sino que además ostenta el 50% del capital social de la empresa ARAMON, un holding empresarial participado también por Ibercaja que integra y gestiona cinco estaciones de esquí (Cerler, Panticosa, Formigal, Javalambre y Valdelinares) y que desde el año 2002 ha promovido la ampliación y construcción de dichas estaciones.

Constituida en el año 1996, ADELPA es una organización que aglutina 107 ayuntamientos, 3 mancomunidades y 4 comarcas del pirineo aragonés con la finalidad de proteger y promover los intereses comunes de las entidades locales asociadas, en especial los de tipo cultural, económico, científico, social y medioambiental, con el objetivo de contribuir al desarrollo conjunto de este territorio. La PDMA, en cambio, se creó a finales de 2003 y engloba los principales grupos de defensa de la naturaleza de Aragón y otros colectivos sociales y personas a título individual que se han sumado a la plataforma desde su creación hasta nuestros días. La PDMA nace con el objetivo de unir esfuerzos para hacer frente a la preocupación de sus integrantes sobre cómo se estaba planteando el desarrollo del esquí en Aragón.

Para dar respuesta a este conflicto el presidente del gobierno de Aragón, Marcelino Iglesias, había prometido la aprobación de la Ley de la Montaña, un instrumento legislativo en el que se concretaría y se regularía el futuro modelo de desarrollo de los territorios de montaña. Para hacer frente a esta cuestión en abril de 2009 el presidente decidió mandar a la Dirección General de Participación la constitución de una mesa de diálogo para explorar las posibilidades de acercamiento y acuerdo en relación al problema de la montaña. El objetivo de la Mesa de la Montaña era deliberar durante un año sobre los conflictos de la montaña en Aragón y sobre la elaboración de una Ley de la Montaña que hiciera compatibles un modelo desarrollo que permita satisfacer el deseo de la gente de vivir con dignidad en el territorio con el hecho que este desarrollo sea sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental.

La Dirección General de Participación Ciudadana consensuó con los dos principales actores del conflicto (ADELPA y PDMA) la composición de la Mesa, que quedó constituida por 13

miembros en junio de 2009¹. El gobierno de Aragón ocupaba 4 plazas de la Mesa y jugó un papel clave en la medida en que actuó como impulsor, conductor y dinamizador (a través de una empresa externa) del espacio deliberativo. De los 4 miembros de gobierno sólo uno (el representante de la presidencia) actuaba como actor nato, mientras que los otros tres tenían un papel de apoyo técnico. Hay que destacar también el compromiso adquirido por el presidente del gobierno de trasladar los resultados finales al Parlamento aragonés y de apoyar la elaboración del PORN del Anayet y no avanzar ninguna propuesta sobre esta zona hasta que no estuviera aprobado dicho plan.

La dinámica que se adoptó para llevar a cabo el trabajo encargado a la nueva Mesa de la Montaña se estructuró en tres momentos que, sin duda, responden a las tres fases clásicas de una dinámica deliberativa: un primer momento de información, clarificación y exposición del problema y de la situación, un segundo momento de debate, propuesta y transacción de argumentos y, finalmente, un tercer momento de conclusión, que culminó con la firma de diversos documentos de consenso. El trabajo de la mesa fue amplio e intenso y, sin querer entrar en simplificaciones cuantitativas, podemos resumirlo como un año de debate profundo en el que se realizaron 20 reuniones, con un total de 80 horas de trabajo, muchos kilómetros recorridos y una multitud de documentos y presentaciones, todos ellos accesibles *on line*.

Como resultados, la mesa produjo 3 documentos. Un primer documento de líneas maestras, cerrado el mes de julio de 2009, en el que se recogían 55 puntos de consenso sobre el modelo de desarrollo de la montaña en Aragón. Un segundo documento, aprobado en marzo de 2010, en el que se establecían los 15 criterios a ser respetados por cualquier proyecto que se desarrolle en el ámbito de la industria de la nieve. Y, finalmente, un tercer documento cerrado en de abril de 2010, con nueve objetivos y 30 medidas para garantizar la rentabilidad de la agricultura y la ganadería en las zonas de montaña.

Aunque la mesa fue capaz de llegar a unas conclusiones sustantivas, que fueron entregadas al Presidente de la Comunidad y a las Cortes de Aragón el 14 de abril de 2010 y que se materializaron posteriormente a través de una reforma legislativa, el proceso no quedó exento de importantes tensiones. Hasta el punto que, ya al final del proceso deliberativo, en marzo de 2010 la PDMA decidió abandonar la mesa porqué, pese al trabajo realizado, consideraba que en base a sus planteamientos no podía asumir el contenido del documento de criterios sobre los proyectos de la nieve y se negó a firmarlo. Así, las últimas dos reuniones de la mesa se realizaron sin la participación de uno de los principales actores del conflicto, con lo que dos de los tres documentos de resultados no fueron reconocidos por este actor, pues cuando se cerró el tercero de los documentos la PDMA ya había renunciado a seguir participando en el órgano deliberativo.

¹ El director general de Participación Ciudadana, 1 representante del Departamento de Ordenación del Territorio, 1 representante del Departamento de Medio Ambiente, 1 representante del presidente del gobierno de Aragón, 2 representantes de ADELPA, 2 representantes de la PDMA, 1 representante de la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias, 1 representante de los empresarios aragoneses, 1 representante de los sindicatos agrarios, 1 representante de la Federación Aragonesa de Montañismo y 1 representante del Instituto Pirenaico de Ecología.

Los tres documentos producidos por la Mesa de la Montaña, por su naturaleza, deberían traducirse en dos grandes tipos de impactos: a) criterios y medidas a tener en cuenta e incorporar en las políticas públicas impulsadas por distintos departamentos del Gobierno de Aragón y b) creación o modificación del ordenamiento jurídico necesario para materializar las propuestas de la mesa.

En el momento en el que se escribe el presente artículo resulta todavía difícil determinar el grado en qué los distintos departamentos del Gobierno de Aragón han incorporado y ejecutado los criterios y las medidas surgidas de la mesa. Sin embargo, sí que constatamos la realización de un informe por parte del gobierno de Aragón en el que se asignaba el departamento responsable de la ejecución de cada una de las medidas propuestas por la mesa, especialmente en relación a documentos sobre el futuro de la agricultura y la ganadería en las zonas de montaña. En la misma dirección, dicho informe recomienda la incorporación de las conclusiones de la mesa en las Directrices de la Nieve y en las Directrices de Recursos Turísticos, el primero en fase de elaboración y el segundo todavía pendiente de ser abordado.

En lo que se refiere a la incorporación de las conclusiones de la mesa al ordenamiento jurídico de la Comunidad de Aragón, sí que encontramos un impacto tangible, pues en marzo de 2011 las Cortes de Aragón aprobaron una proposición de ley presentada por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Aragonés (PAR) a través de la cual se modificaban tres leyes con el objetivo de incorporar al ordenamiento jurídico los 15 criterios que deberían cumplir todos los proyectos de nieve según las conclusiones de la Mesa de la Montaña. Se desestimó, pues, la elaboración de una “ley de la montaña” tal y como la había prometido el Presidente de la Comunidad, pues se consideró que se podían incorporar los citados criterios con la modificación de las tres leyes que actualmente regulan los proyectos de nieve, sin la necesidad de desarrollar una nueva legislación específica que sólo añadiría más complejidad en la materia.

Así, se modificó la ley 6/2003, de Turismo de Aragón, con un nuevo redactado de su artículo 51 en el que se incorporaban dichos criterios. Se modificó también la ley 3/2009, de urbanismo, incorporando una disposición adicional relativa al planeamiento urbanístico en el área de influencia de planes y proyectos de interés general de Aragón de centros de esquí y de montaña. Y se modificó, finalmente, la ley 4/2009, de ordenación del territorio, también con una nueva disposición adicional relativa a los criterios territoriales en los centros de esquí y de montaña.

4. El resultado de la evaluación

a) La calidad de la deliberación: el funcionamiento del espacio y los comportamientos de los actores

La primera pregunta que nos formulamos en relación a la calidad deliberativa de la Mesa de la Montaña hace referencia al intercambio de argumentos. Después de analizar en profundidad el desarrollo de los debates en las 20 sesiones de la mesa podemos afirmar que, efectivamente, la mesa ha propiciado un intercambio de razones y argumentos. Lo afirmamos por tres razones. En primer lugar, el tiempo y los recursos dedicados a la deliberación han sido suficientes. Se ha dotado al espacio de recursos humanos y técnicos y los participantes han

gozado del tiempo necesario para poder argumentar sus posiciones. En segundo lugar, todas las sesiones han sido dinamizadas por profesionales de la deliberación, que han utilizado las metodologías más adecuadas en cada momento para fomentar el intercambio de razones y argumentos. Y, por último, se ha documentado todo el proceso y a través de las actas y los documentos se puede constatar que la mesa ha funcionado como un espacio en el que se han intercambiado argumentos.

Sin embargo, detectamos también que más que un espacio de diálogo e intercambio de argumentos, en algunos momentos la mesa se ha convertido en un espacio de negociación. En algunas fases del proceso, pues, no se ha buscado un modelo de montaña consensuado en base a la economía moral del desacuerdo y pensando en lo mejor para la comunidad sino que se ha caído en una negociación en la que cada actor ha defendido sus propios intereses particulares, cediendo en algunos aspectos sólo para obtener beneficios en otros.

Otro aspecto relevante para el desarrollo del proceso ha sido la obtención de acuerdos firmados. Este hecho puede tener dos lecturas. Puede verse como un hecho positivo, pues se han alcanzado acuerdos concretos y, mediante la firma, los actores se han hecho corresponsables de dichos acuerdos. Sin embargo, la nota negativa viene dada porque fue justamente la firma de uno de los documentos lo que provocó que la PDMA abandonara la mesa. Tras participar en los debates y aportar sus razones, la PDMA consideró que no podía asumir como propio el contenido del segundo documento y decidió salir de la mesa. Probablemente, si no se hubiera forzado la firma de un documento y se hubiera trabajado en un documento que recogiera los acuerdos y los desacuerdos, sin exigir que todos los actores asumiesen como propios los contenidos finales, quizá entonces no se hubiera producido la ruptura de la mesa.

La segunda pregunta que nos hacíamos en relación a la calidad de la deliberación se refería a los participantes, preguntándonos si habían estado todos los que tenían que estar. En este caso la respuesta es claramente afirmativa, pues la composición de la mesa fue acordada con los dos principales actores en conflicto e incluía los puntos de vista de todas las organizaciones relacionadas con el tema sometido a debate. De las entrevistas en profundidad se desprende que la mayoría de los actores consideran que la composición de la mesa era la adecuada. Por otro lado, no se ha generado debate sobre esta cuestión ni en la mesa ni en los medios de comunicación y tampoco ha habido otros actores que hayan reivindicado su presencia.

Tan sólo en alguna entrevista se han identificado algunos matices en el sentido que el debate no ha llegado a la gente “de a pie” que vive en el territorio y, en consecuencia, puede haber sido una participación “elitista”, pues sólo han participado actores organizados. Ciertamente, el planteamiento del espacio deliberativo como un espacio representativo, restringido a actores organizados tiene estas limitaciones, si bien al mismo tiempo esta forma de participación al estilo “*participatory problem-solving collaboration*” (Fung, 2003) tiene también otras ventajas, pues permite desarrollar un diálogo mucho más efectivo y facilita la solución de problemas en los que, como en este caso, existen distintos actores en conflicto.

En la tercera pregunta de calidad no interrogábamos sobre la accesibilidad y la comprensibilidad del espacio deliberativo. En este caso podemos apuntar una doble

constatación. Por un lado podemos afirmar que sí, que se ha hecho un esfuerzo de información, de transparencia y de trazabilidad a través del sitio web de la mesa. Por otro lado, sin embargo, volvemos al argumento que exponíamos anteriormente: la mesa ha sido, por definición, un espacio cerrado de participación en el que sólo han participado aquellos que representaban a alguno de los actores seleccionados para el debate. Así, la mesa ha sido un espacio deliberativo accesible y comprensible pero sólo para aquellos que podían formar parte de la misma.

No se ha generado un debate general y abierto a la ciudadanía sobre el futuro de la montaña en Aragón sino que se ha desarrollado un debate entre aquellos que representan a las diversas posiciones sobre el problema de la montaña. Como apuntábamos, este modelo de deliberación tiene su parte positiva porque se pueden alcanzar fácilmente resultados concretos pero, al mismo tiempo, estos acuerdos son más débiles y es más fácil desmarcarse de los mismos, tal y como hizo la PDMA al final del proceso.

El cuarto elemento de calidad deliberativa que proponíamos evaluar hace referencia a lo que Gutmann y Thompson (2004) han llamado la economía moral del desacuerdo. Este ha sido el gran logro de la deliberación producida en la Mesa de la Montaña. Así lo reconocen en las entrevistas en profundidad los propios actores participantes cuando se refieren a elementos como el clima de trabajo que se generó en la mesa o el respeto mutuo que se produjo en el intercambio de argumentos entre todos los actores. Las condiciones de la deliberación, pues, se desarrollaron en un contexto muy favorable, basado en el respeto. Este es quizá el principio fundamental de la deliberación el respeto. Y esto fue lo que facilitó que, en líneas generales, los actores fueran capaces de empatizar los unos con los otros y así buscar puntos de contacto en sus respectivos argumentos.

Sin embargo, como ya se ha apuntado, el clima de trabajo y el respeto entre los actores no fue suficiente como para evitar que la PDMA abandonara la mesa. Seguramente tanto la dinámica adoptada por los promotores de la mesa (queriendo forzar un acuerdo firmado) y las propias características de la PDMA (una plataforma ecologista que nace y vive de la confrontación con el gobierno) dificultaban enormemente las posibilidades de llegar a acuerdos asumidos por todos. De hecho, distintos actores calificaron la salida de la plataforma como “salida enunciada”, producida por un “vértigo al acuerdo” o por la propia “lógica de oposición” de la plataforma. Más adelante profundizaremos en el análisis de esta cuestión.

Por último, nos preguntábamos si el proceso se vinculaba o no a una decisión concreta. Tal y como hemos descrito anteriormente, el proceso ha culminado con unos resultados sustantivos concretos recogidos en los tres documentos mencionados. Los resultados, además, se han materializado mediante la modificación del ordenamiento jurídico vigente por parte de las Cortes de Aragón. Sin embargo, como veremos más adelante, la materialización de gran parte de los resultados está todavía en suspenso, pendiente de ser incorporados en las políticas públicas impulsadas por los distintos departamentos del Gobierno de Aragón.

Cómo apuntábamos anteriormente, la calidad democrática de un espacio deliberativo depende también de si en él se desarrollan determinadas pautas de funcionamiento y determinadas pautas de comportamiento de los actores. En relación a las pautas de

funcionamiento podemos afirmar que la Mesa de la Montaña ha funcionado con un alto rigor y con la energía suficiente como para convencer a los participantes de la seriedad del instrumento. Así, excepto algunas objeciones muy puntuales que hacen referencia al exceso de pérdida de tiempo o al exceso de generalidades, de las entrevistas a los participantes se desprende una valoración muy positiva del funcionamiento de la Mesa, valorándolo como perfecto, exquisito, limpio, honesto, serio, meticuloso, muy preparado, etc.

En una línea muy similar, obtuvimos también valoraciones muy positivas en relación a las pautas de comportamiento de los actores. Tal y como ya hemos apuntado, la relación entre los actores y su respeto mutuo fue uno de los grandes activos del proceso. Así, los participantes valoran positivamente el buen clima de trabajo y hacen referencia a elementos como la confianza, el respeto, la simetría, el aprendizaje, la lealtad o el valor del tiempo compartido. Frases pronunciadas en las entrevistas como *“hemos sembrado”*, *“aprendemos a respetar y a entender la posición de los otros”* o *“la virtud del proceso es que nadie esté ni demasiado contento ni demasiado molesto”* muestran como los participantes y los promotores de la Mesa han logrado debatir escuchándose mutuamente y mostrando respeto con las posiciones de los demás.

En síntesis, pues, constatamos que la Mesa de la Montaña ha sido un espacio de deliberación con una importante calidad democrática en la medida en que, en general, se han intercambiado argumentos, todas las perspectivas han estado representadas, ha sido un espacio accesible y comprensible, se ha trabajado a partir de una economía moral del desacuerdo y el debate se ha vinculado a decisiones concretas. Sin embargo, identificamos también algunas limitaciones, como el carácter cerrado del espacio deliberativo, y algunas debilidades que pueden poner en tela de juicio el éxito de la experiencia: frecuentemente el diálogo se ha convertido en una negociación, no se ha generado un debate general y abierto a la ciudadanía sobre el futuro de la montaña en Aragón y aunque el clima de trabajo y el respeto entre los actores fue la tónica general en la deliberación, éstos no fueron suficientes como para evitar que la PDMA abandonara la mesa.

b) Los impactos: resultados tangibles e intangibles

Empezando por la evaluación de los impactos intangibles, podemos afirmar que como resultado del proceso de deliberación se han producido dos grandes impactos sobre los participantes de la Mesa de la Montaña: han aprendido y han mejorado sus relaciones.

Aunque los participantes ya gozaban de muy buenos conocimientos sobre el tema sometido a debate, el proceso les ha servido para mejorarlos. Esto ha sido posible, en primer lugar, gracias justamente a al propio conocimiento de cada uno de ellos, que ha facilitado un enriquecedor intercambio y un mayor aprendizaje mutuo. El segundo elemento que ha facilitado el aprendizaje ha sido la buena preparación de los materiales de debate, tanto en lo referente a su grado de detalle y profundidad como a su accesibilidad.

Pero los participantes no sólo han mejorado sus conocimientos sustantivos sobre el tema sometido a debate, la montaña, sino que también han aprendido a participar y a deliberar. La buena gestión metodológica del espacio deliberativo, muy bien valorada por el conjunto de los participantes, ha facilitado este logro.

En segundo lugar, decíamos, los participantes han mejorado sus relaciones, y éste también es un impacto significativo del proceso deliberativo. En una situación de alta conflictividad los actores han sido capaces de sentarse y hablar del problema de la montaña, han escuchado los argumentos de los demás actores y han buscado soluciones compartidas de acuerdo con el principio de la economía moral del desacuerdo, hecho que, sin duda, ha humanizado sus relaciones. Cierto es que al final del proceso la PDMA abandonó la mesa, pero este hecho afectó más a la legitimidad final de los resultados tangibles que no a las relaciones ya establecidas entre actores. Aún así, hay que diferenciar las relaciones entre las personas concretas que participaron del espacio, que se enriquecieron, de las relaciones entre las organizaciones a quien representaban los distintos participantes, que también mejoraron pero que todavía se mantienen en una lógica de conflictividad y cierta desconfianza.

Cabe decir que, inicialmente, aunque algunos actores vieran el proceso deliberativo como una oportunidad, en general había mucho escepticismo sobre el mismo y una cierta desconfianza por parte de muchos de los participantes. Sin embargo, al culminar el proceso la mayoría de los actores lo valoraron muy positivamente, hecho que no sólo pone en valor el propio proceso sino que también refleja los impactos intangibles del mismo. Así, en las entrevistas los actores hicieron afirmaciones como “es la primera vez que se hace y en serio”, “hemos hablado y hemos aprendido mucho” o referencias a “la madurez de la participación” o el valor del “proceso en sí mismo”.

En relación a los resultados tangibles, podemos afirmar que, en mayor o menor medida, la mesa logró incidir en la política pública de montaña. La mesa produjo tres documentos en los que se recogían los resultados y acuerdos del proceso deliberativo, con lo que se constata que la deliberación culminó con un claro resultado tangible. Además, buena parte de estos resultados fueron materializados mediante la aprobación de una ley por parte de las Cortes de Aragón en la que, modificando tres leyes anteriores, se incorporaban buena parte de los resultados sustantivos a los que llegó la Mesa de la Montaña. Algunos actores han valorado la ley como insuficiente, pues no es una Ley de la Montaña, nueva, como se había prometido, sino que es la modificación de tres leyes preexistentes. Cierto es, por otro lado, que los servicios jurídicos del gobierno recomendaron esta modificación de leyes como el mejor mecanismo legal para incorporar en el marco jurídico los resultados de la mesa.

Queda por evaluar, sin embargo, en qué medida los elementos incluidos en los resultados que no fueron incorporados a la ley (porque no tenían esa naturaleza) se concretan en acciones y medidas concretas impulsadas por el gobierno de Aragón en el marco de su política de montaña. Es aquí donde algunos actores muestran su disconformidad con los resultados, por ser poco concretos y por la falta de respuesta por parte del gobierno, hecho que ha generado cierta frustración en algunos de los participantes.

Por último, nos proponíamos evaluar si la deliberación había mejorado sustantivamente la política de montaña del gobierno de Aragón. En este sentido la percepción de los actores es diversa. Para algunos los documentos de resultados incorporan más elementos de los que esperaban, mientras que para otros incorporan menos de los deseados. En cualquier caso, los actores valoran el espacio deliberativo como un buen mecanismo para aportar mejoras y

sentar unas bases de mayor calidad (tanto en el diagnóstico como en la propuesta) para la política de montaña de Aragón. Está por ver en qué medida esas mejoras que aportó el proceso deliberativo acaban materializándose en una mejor política de montaña.

5. Conclusiones: lecciones extraídas del proceso evaluativo

Dando respuesta a la pregunta central de nuestra investigación, la primera conclusión que extraemos de la evaluación de la Mesa de la Montaña de Aragón tiene que ver con su capacidad, como espacio deliberativo, para ofrecer soluciones en un contexto de elevada conflictividad. Hemos visto como, aunque el proceso partía de una situación de confrontación, la deliberación se ha desarrollado correctamente tanto en las pautas de funcionamiento de la Mesa de la Montaña, cumpliendo con todos los parámetros de calidad democrática, como en las pautas de comportamiento de los actores, que se han respetado mutuamente y han empatizado los unos con los otros. Sin embargo, la situación conflictiva de partida ha conllevado también dos grandes consecuencias que han ido en detrimento del buen desarrollo del proceso deliberativo. La primera es que en muchos momentos del proceso no se ha logrado dialogar desde la lógica del interés general y se ha caído en una negociación entre intereses particulares. Y, la segunda consecuencia, ha sido que pese al buen desarrollo de la deliberación, al final la confrontación ha vuelto a imponerse: uno de los actores clave del proceso ha abandonado la mesa y no ha sido posible llegar a un resultado consensuado por todos los actores.

La posición de partida de los actores ha resultado ser determinante para acabar imposibilitando el difícil equilibrio entre confrontación y negociación en el “maldito” problema de la montaña en Aragón. Bobbio (2009) argumenta que la posición inicial de los participantes en una deliberación condiciona tanto la temperatura de la deliberación como su efectividad. El autor identifica tres dimensiones en las que pueden variar las posiciones iniciales de los participantes: el nivel de definición de las posiciones, el nivel de conocimiento en el que se fundamentan las posiciones y el nivel de libertad de los participantes para cambiar su posición. Tomando las dos primeras dimensiones (tabla 1) observamos como la Mesa de la Montaña se ubicaría en lo que Bobbio etiqueta como una situación de “certeza en el juicio”.

Tabla 1: Posiciones iniciales en la deliberación

	Nivel de definición de posiciones ALTO	Nivel de definición de posiciones BAJO
Nivel de conocimiento ALTO	Certeza en el juicio MESA DE LA MONTAÑA	Juicio en suspensión
Nivel de conocimiento BAJO	Prejuicio	Incertidumbre en el juicio

Fuente: Elaboración propia a partir de Bobbio (2009)

En la Mesa de la Montaña los participantes estaban bien informados, conocían bien sus preferencias, tenían unas posiciones claras a defender y desarrollaron estrategias para hacerlo. Sin duda, pues es un caso en el que el nivel de definición de las posiciones era alto y el conocimiento sobre el que se argumentaban las mismas también. En estos casos, en los que la deliberación es caliente (Fung, 2003) aparecen dos grandes amenazas: la amenaza de que el diálogo no logre superar el estadio de una simple confrontación posicional y la amenaza de que el diálogo se convierta en una negociación con concesiones mutuas que no derivan en la construcción de un punto de vista común. En nuestro estudio de caso, como hemos visto, con frecuencia se ha caído en la negociación y, al final, se ha vuelto a un estadio de confrontación. Pero, sin embargo, por el camino se han construido algunos puentes que han tejido posiciones compartidas entre los actores en conflicto. Concluimos, por lo tanto, que más allá de las dificultades que han aparecido a lo largo del proceso, la deliberación es posible y viable en un contexto “caliente” de alta conflictividad, siempre y cuando ésta sea gestionada de la forma adecuada.

El hecho que la deliberación se haya convertido en una negociación puede explicarse tanto por las posiciones iniciales de los actores como por sus propias características y relaciones. Más allá de la situación de certeza en el juicio que ahora apuntábamos, la posición simétrica de los actores en la deliberación y el hecho que éstos representan intereses puede haber facilitado la negociación como instrumento para hacer frente a la confrontación. Al mismo tiempo, sin embargo, el hecho que los actores de la Mesa representan unos intereses a los que deben rendir cuentas puede interpretarse, utilizando la tercera dimensión a la que hace referencia Bobbio, como una falta de libertad para modificar sus posiciones iniciales; hecho que explicaría la rotura de la PDMA con la Mesa y la vuelta a la confrontación.


Aunque la Mesa de la Montaña no ha desactivado la confrontación y ha caído frecuentemente en la negociación, la realidad es que, a través del diálogo, ha conseguido producir unos resultados concretos que, en líneas generales, han gozado de una amplia aceptación y consenso por parte del conjunto de los actores. En muchos momentos, pues, la Mesa ha logrado un equilibrio deliberativo entre la confrontación y el diálogo.

Nos preguntamos qué es lo que explica que, en este contexto adverso, la Mesa haya conseguido un cierto equilibrio deliberativo capaz de producir resultados tangibles y intangibles. Analizando nuestro estudio de caso observamos que una de las claves de este éxito se debe al liderazgo que ha ejercitado el Gobierno de Aragón. En los procesos de deliberación caliente un buen liderazgo resulta crucial para poder superar la confrontación mediante el diálogo. En el caso de la Mesa de la Montaña el gobierno ha adquirido un alto compromiso tanto con el espacio deliberativo como con sus resultados, ha involucrado a representantes de distintos departamentos sectoriales y se ha encargado de impulsar y dinamizar la deliberación desde la Dirección General de Participación.

Hemos visto también que otro elemento determinante para el éxito de la deliberación han sido las pautas de funcionamiento de los espacios deliberativos. La alta calidad democrática con la que se ha desarrollado el espacio deliberativo (la metodología, la inclusividad, los materiales, la transparencia, la accesibilidad, etc.) ha promovido el diálogo, ha facilitado (hasta

donde ha sido posible) la economía moral del desacuerdo y ha permitido la humanización de las relaciones entre los participantes, hecho clave para poder abordar una situación conflictiva des de la deliberación.

Por último, y no menos importante, el tercer factor que queremos destacar es el propio comportamiento de los actores. El liderazgo político y las pautas de funcionamiento del espacio deliberativo son necesarios y facilitan, sin duda, el éxito de la deliberación. Pero si los participantes no aportan de su parte la deliberación puede ser totalmente imposible, especialmente en contextos “calientes”. Así, el buen comportamiento y la buena predisposición al diálogo por parte de los actores resultan absolutamente esenciales. En nuestro caso de estudio el buen clima de trabajo, la predisposición al diálogo y el respeto mutuo entre los actores han posibilitado que, en gran medida y con todas sus limitaciones, la Mesa de la Montaña haya logrado ser un buen espacio de deliberación.

Concluimos, pues, que las pautas de funcionamiento de los espacios deliberativos, el comportamiento de los actores y el liderazgo político son aspectos clave que determinaran el éxito de la deliberación en un contexto de conflictividad. 

Referencias y fuentes/References

- Alguacil, J. 2006. "Los desafíos del nuevo poder local: ¿hacia una estrategia relacional y participativa en el gobierno de la ciudad?", en: J. Alguacil (ed.), Poder Local y Participación Democrática. Madrid: El Viejo Topo.
- Axelrod, R. y Cohen, M.D. 1999. Harnessing complexity: organizational implications of a scientific frontier. New York: Free Press.
- Anduiza, E. y Maya, S. 2005. La Qualitat en la Participació: una proposta d'indicadors. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Bauman, Z. 2001. La Sociedad Individualizada. Madrid: Cátedra.
- Beetham, D. 2004. "The Quality of Democracy. Freedom as the Foundation". Journal of Democracy, 15 (4): 61-75.
- Beetham, D. 1995. "Key Principles and Indices for a Democratic Audit". En D. Beetham et al. (eds.) Defining and Measuring Democracy. Londres: Sage.
- Beetham, D. et al. 2002. Handbook on Democracy Assessment. The Hague: Kluwer Law International.
- Benhabib, S. (ed.) 1996. Democracy and difference: contesting the boundaries of the political. Princeton: Princeton University Press.
- Bevir, M. 2010. Democratic Governance. Princeton: Princeton University Press.
- Blanco, I. y Ballester, M. 2011. "¿Participar para transformar? La experiencia de los Presupuestos Participativos en la provincia de Barcelona". Gestión y Análisis de Políticas Públicas 5: 117-144.
- Blanco, I.; Martí-Costa, M.; Bonet, J. y Parés, M. 2009. "Gobernanza y participación en políticas de regeneración urbana". En M. Parés (coord.), Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa: 419-440. Barcelona: Editorial Ariel.
- Blanco, I. y Gomà, R. 2002. Gobiernos Locales y Redes Participativas. Barcelona: Ariel.
- Bobbio, L. 2009. "Types of deliberation". Universidad de Torino, inédito.
- Bobbio, L. y Pomatto, G. 2007. "Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche". Informe para la Provincia Autonoma di Trento, inédito.
- Brugué, 2009a. "Una administración que habla es una administración que piensa". En AAVV, Participación ciudadana para una administración deliberativa. Zaragoza: Gobierno de Aragón.
- Brugué, Q. 2009b. "Calidad democrática: de la debilidad liberal a la fuerza deliberativa". En M. Parés (coord.) Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa: 121-138. Barcelona: Editorial Ariel.
- Brugué, Q. y Gomà, R. (coords.). 1998. Gobierno local y políticas públicas. Barcelona: Editorial Ariel.

- Castellà, C. y Jorba, L. 2005. "Evaluación de las experiencias participativas en la gestión local de Cataluña: potencialidades y amenazas". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 32: 79-98.
- Castells, M. 2001. *La Galaxia Internet*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Cilliers, P. 2005. "Complexity, deconstruction and relativism". *Theory, Culture and Society* 22 (5): 255-267.
- Clarke, M. y Stewart, J. 1997. *Handling the wicked issues: a challenge for Government*. Birmingham: Institute of Local Government Studies.
- Conklin, J. 2005. *Dialogue mapping: building shared understanding of wicked problems*. Londres: John Wiley and Sons.
- Del Pino, E. y Colina, C. 2003. *Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Fisher, F. y Forrester, J. (eds). 1993. *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham: Duke University Press.
- Fishkin, J. 1991. *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven: Yale University.
- Fishkin, J. 1995. *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. New Haven: Yale University.
- Font, J. 2001. *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- Font, J. y Galais, C. 2009. *Experiències de democràcia participativa local a Catalunya: un mapa analític*. Barcelona: Direcció General de Participació Ciutadana.
- Fox, C. y Miller, H. 1995. *Postmodern Public Administration. Towards Discourse*. Londres: Sage.
- Fung, A. 2003. "Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight institutional design choices and their consequences". *The Journal of Political Philosophy* 11 (3): 338-367.
- Fung, A. y Wright, E.O. 2002. "Thinking about empowered participatory governance". En *Deeping democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*, Archon Fung y Erik Olin Wright (eds.). London: Verso Press.
- Giddens, A. 1998. *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Gutmann, A. y Thompson, D. 1996. *Democracy and disagreement*. Cambridge: Belknap Press.
- Gutmann, A. y Thompson, D. 2004 *Why deliberative democracy?* Princeton: Princeton University Press.
- Habermas, J. 1999. *La Inclusión del Otro*. Barcelona: Ed. Paidós.
- Hajer, M.A. y Wagenaar, H. 2003. *Deliberative Policy analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Healy, P. 1997. *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*. London: Macmillan.
- Held, D. 1995. *Democracy and the Global Order*. Cambridge: Polity Press.

- Innerarity, D. 2006. *El Nuevo Espacio Público*. Madrid: Espasa.
- Jessop, B. 1998. "The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development". *International Social Science Journal*, 50: 29-46.
- Jessop, B. 2002. "Liberalism, Neoliberalism and Urban Governance: a State-Theoretical Perspective". *Antipode*, 34 (2): 452-472.
- Jorba, L.; Martí, J. y Parés, M. 2007. *La qualitat en la participació: orientacions per a l'avaluació participada*. Barcelona: Fundació Bofill.
- Le Galès, P. 1995. "Du Gouvernement Local à la Gouvernance Urbaine". *Revue Française de Science Politique*, 45: 57-95.
- Le Galès, P. 2002. *European Cities: Social Conflicts and Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Mathur, N. y Skelcher, C. 2007. "Evaluating democratic performance: methodologies for assessing the relationship between network governance and citizens". *Public Administration Review*, 67: 228-237.
- Morlino, L. 2004. "Good and bad democracies: how to conduct research into the quality of democracy". *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 20 (1): 5-27
- Morlino, L. 2007. Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? *Revista de Ciencia Política*, 27: 3-22
- Morlino, L. 2010. *Legitimacy and the quality of democracy*. UNESCO.
- Mouffe, C. 2005. *On The Political, Thinking in Action*. London: Routledge.
- Mutz, D. 2006. *Hearing the other side: deliberative versus participatory democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Newman, J. 2005. *Remaking governance: policy, politics and the public sphere*. Bristol: The Policy Press.
- Papadopoulos, Y. y Warin, P. 2007. "Are Innovative, Participatory and Deliberative Procedures in Policy Making Democratic and Effective?" *European Journal of Political Research*, 46: 445-472.
- Parés, M. 2011. "River basin management planning with participation in Europe: from contested hydro-politics to Governance-Beyond-the-State". *European Planning Studies*, 19(3): 457-478.
- Parés, M. (coord.). 2009. *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Parés, M. y Castellà, C. 2009. "Una propuesta de criterios de calidad democrática para evaluar los procesos participativos". En M. Parés, (coord.) *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*: 241-266. Barcelona: Editorial Ariel.

- Parés, M. y Resende, P. 2009. "Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la Administración Pública: sus límites y radicalidades". En M. Parés (coord.), Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa: 77-100. Barcelona: Editorial Ariel.
- Pettit, P. 1997. Republicanism. A theory of Freedom and Government. Oxford: Oxford University Press.
- Rancière, J. 2001. "Ten Theses of Politics". Theory & Event, 5 (3).
- Scotte, J.C. 1998. Seeing like a State. How certain schemes to improve the human condition have failed. New Haven: Yale University Press.
- Sennett, R. 2000. La Corrosión del Carácter. Barcelona: Anagrama.
- Sennett, R. 2006. La Cultura del Nuevo Capitalismo. Barcelona: Anagrama.
- Sorensen, E. 2002. "Democratic Theory and Network Governance". Administrative Theory and Praxis, 24 (4): 693-720.
- Sorensen, E. y Torfing, J. 2005. "The Democratic Anchorage of Governance Networks", Scandinavian Political Studies, 28 (3): 195- 218.
- Subirats, J. 2003. Elementos de Nueva Política. Barcelona: CCCB
- Subirats, J.; Parés, M. y Blanco, I. 2009. "Calidad democrática y redes de gobernanza: evaluar la participación desde el Análisis de Políticas Públicas". En M. Parés (coord.), Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa: 367-398. Barcelona: Editorial Ariel.
- Subirats, J., Blanco, I.; Brugué, Q. et al. 2001. Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans. Barcelona. Escola d'Administració Pública de la Generalitat de Catalunya.
- Swyngedouw, E. 2000. "Authoritarian Governance, Power and the Politics of Rescaling". Environment and Planning D: Society and Space, 18: 63-76.
- Swyngedouw, E. 2005. "Governance innovation and the Citizen: the Janus Face of Governance-beyond-the-State", Urban Studies, 42 (11): 1991-2006.
- Swyngedouw, E., 2007. "The Post-Political City", en: BAVO (eds.), Urban Politics Now. Re-imagining democracy in the neoliberal city. Rotterdam: NAI Publishers.
- Swyngedouw, E., 2009. "Civil Society, Governmentality and the Contradictions of Governance-beyond-the-state: the Janus-face of Social Innovation". En J. Hillier, F. Moulaert y S. Vicari (eds.), Social Innovation and Territorial Development. Londres: Ashgate.
- Van Bueren, E.; Klijn, E. y Koppenjan, J. 2003. "Dealing with wicked problems in networks: analyzing an environmental debate from a network perspective". Journal of Public Administration Research and Theory, 13 (2): 193-212.
- Wagenaar, H. 2007. "Governance, complexity and democratic participation: how citizens and public officials harness the complexities of neighbourhood decline". The American Review of Public Administration 37: 17-50.

- Weber, E.P. 1999. "The question of accountability in historical perspective: from jacksonian to contemporary grassroots ecosystem management". *Administration ad Society*, 41: 451-494.
- Zizek, S. 1999a. "Carl Schmitt in the Age of Post-Politics". En C. Mouffe (ed.), *The Challenge of Carl Schmitt*: 18-37. London: Verso.
- Zizek, S. 2006. "The Lesson of Rancière". En J. Rancière (ed.), *The Politics of the Aesthetics*: 69-79. London: Continuum.

Citación recomendada/Recommended citation

Brugué Quim y Parés Marc (2011): Frente al conflicto deliberación: el caso de la Mesa de la Montaña de Aragón. GIGAPP Estudios/Working Papers. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid. No. WP-2011-07. 23 pp.



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

Sobre el GIGAPP

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa académica impulsada por un equipo de doctorandos y profesores del Programa de Gobierno y Administración Pública (GAP) del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP)
Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública (GAP)
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón
C/ Fortuny, 53
28010 Madrid – España
ewp@gigapp.org