

ENTRE LA DELIBERACIÓN Y LA NEGOCIACIÓN: EL CASO DE LA MESA DE LA MONTAÑA EN ARAGÓN

QUIM BRUGUÉ
MARC PARÉS

Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP)
Universidad Autónoma de Barcelona

I. INTRODUCCIÓN: LA DELIBERACIÓN A DEBATE.—II. CÓMO EVALUAR LA CALIDAD DE UN ESPACIO DELIBERATIVO: NUESTRO MARCO ANALÍTICO Y METODOLÓGICO.—III. LA MESA DE LA MONTAÑA: ORÍGENES, ESTRUCTURA, EVOLUCIÓN Y RESULTADOS.—IV. EVALUANDO LA EXPERIENCIA DE LA MESA DE LA MONTAÑA.—V. CONCLUSIONES: LECCIONES EXTRAÍDAS DEL PROCESO EVALUATIVO.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

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. En nuestro caso de estudio, además, se produce una deriva desde la deliberación hacia la negociación. Las pautas de funcionamiento de los espacios deliberativos, el comportamiento de los actores y el liderazgo político se muestran como aquellos aspectos que determinarán el éxito de la deliberación en un contexto de conflictividad.

Palabras clave: democracia deliberativa; conflicto; calidad deliberativa; negociación; evaluación.

ABSTRACT

This article discusses how the wicked problem of «the mountains» in Aragón, a historical and highly complex conflict, has been approached through deliberation. Our aim is to respond to a larger theoretical issue: the viability and functionality of deliberation as a tool to produce better public policies in a context of high political and social conflict. We conclude that, although it is possible to generate deliberative spaces of quality that produce significant impacts on public policy, high-conflict contexts threaten the delicate deliberative balance. In our case study, in addition, there is a shift from deliberation to negotiation. Operating guidelines in deliberative spaces, the behaviour of the actors and the political leadership are shown as those aspects that determine the success of deliberation in a context of conflict.

Key words: deliberative democracy; conflict; deliberative quality; negotiation; evaluation.

I. 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 necesidades que la nueva realidad económica y social ha ido imponiendo (Held, 1995; Castells, 2001, Sennett, 2000, 2006; Innerarity, 2006). 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 (Scott, 1998; Hajer, 2003). **Cierto es, sin embargo, que algunas administraciones han hecho esfuerzos para repensarse y adaptarse al nuevo escenario, por ejemplo, experimentando con nuevos estilos de gobierno más relacionales (Del Pino y Colina, 2003; Sintomer *et al.*, 2008). Concretamente, en España distintos gobiernos, sobre todo locales pero también autonómicos, han promovido numerosas experiencias de participación y deliberación (Font, 2001; Subirats *et al.*, 2001; 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. Un ejemplo de ello es el caso que analizamos en profundidad en el presente artículo.**

La incapacidad generalizada 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 hace aflorar o provoca 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 Forester, 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). Al mismo tiempo, sin embargo, las nuevas formas de deliberación han sido cuestionadas no sólo desde determinadas posiciones teórico-normativas sino también por su funcionalidad. Así, por ejemplo, Sunstein y Hastie (2008) identifican distintas razones por las cuales los grupos deliberativos no siempre mejoran la toma de decisiones.

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 la toma de decisiones y, sobretodo, cómo podemos evaluar en profundidad su calidad deliberativa. Para ello, proponemos un modelo de evaluación de la calidad de los espacios deliberativos. Y segundo, y ésta 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. Trabajando con un único estudio de caso hemos podido desarrollar un análisis y una evaluación exhaustiva y detallada, lo que nos ha permitido satisfacer uno de los principales objetivos de nuestro estudio: aplicar minuciosamente el modelo de evaluación de la deliberación que aquí 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 las nuevas formas de participación y deliberación ha aflorado con fuerza en los últimos años en la Ciencia Política. En este sentido, destacan toda una serie de contribuciones que se cuestionan sobre el anclaje democrático de las nuevas redes de gobernanza, proponiendo marcos conceptuales y analíticos para evaluarlas (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, 1998, 2002; Swyngedouw, 2000, 2005; 2009). Por último, algunos autores defienden que el carácter más o menos democrático de las redes de gobernanza dependerá en cada caso de las características concretas de la red y, por lo tanto, algunas redes (o algunas propiedades de estas redes) pueden incrementar el rendimiento democrático de las políticas públicas pero otras pueden deteriorarlo (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 el anclaje democrático 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; Papadopoulos 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, el presente artículo pretende profundizar en el conocimiento sobre la viabilidad y la funcionalidad de las experiencias deliberativas en contextos de conflictividad política y social en los que, aparentemente, el logro de consensos puede resultar más difícil.

Aunque la deliberación ha sido concebida como un mecanismo para favorecer la creación de consensos, la realidad es que algunos estudios muestran como esto no siempre es así. Schkade *et al.* (2006), analizando una experiencia concreta llevada a cabo en dos ciudades ideológicamente opuestas de Estados Unidos, observaron cómo la deliberación no sólo reforzó sino que también hizo más extremas las posiciones iniciales de los ciudadanos de cada una de las ciudades y, en consecuencia, el resultado fue un aumento de la división entre las posiciones de ambas ciudades. De hecho, la polarización entre los participantes, extremando sus posiciones iniciales, es uno de los cuatro fracasos de los grupos deliberativos identificados por Sunstein y Hastie (2008).

Otros autores han advertido que es justamente la búsqueda del consenso lo que pone en duda el carácter democrático de la deliberación. 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 han emergido en la literatura los conceptos de «post-política» y «post-democracia». Ambos conceptos hacen referencia justamente a la despolitización del debate público, y el consecuente retroceso democrático, 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; Žižek, 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 éste corre el riesgo de ser lapidado por mecanismos deliberativos basados en lo que Gutmann y Thompson (2004) han llamado la economía del desacuerdo moral. La deliberación, en este sentido, puede 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).

El riesgo de convertir la deliberación en una mera negociación ha sido ampliamente abordado por la literatura. Uno de los factores clave en este debate hace referencia a quiénes son los participantes a los que se dirige la deliberación, distinguiendo entre si son ciudadanos no-organizados o son representantes de alguna organización que persigue unos determinados inte-

reses. Esta cuestión resulta de gran relevancia en el presente artículo, pues en el estudio de caso que presentaremos a continuación la deliberación está claramente orientada a representantes de organizaciones. Hendriks *et al.* (2007) profundizan en esta cuestión y concluyen que cuando la deliberación se orienta a ciudadanos no-organizados la capacidad deliberativa es mayor pero se reduce la legitimidad interna y el impacto en las políticas públicas. Pero, contrariamente a lo esperado, parece ser que cuando la deliberación se orienta a grupos corporativos los problemas tanto de legitimidad como de impacto son también significativos. Por otro lado, Hendriks (2006) sostiene que los activistas y los representantes de grupos de interés pueden adoptar posiciones muy diversas en la deliberación (desde la cooperación a la disrupción) y tienden a apoyar los foros ciudadanos cuando éstos son útiles para defender y difundir su posición.

Ciertamente, la democracia deliberativa se ha definido tradicionalmente como una forma de democracia opuesta a la negociación entre intereses individuales (Mansbridge *et al.*, 2010). Sin embargo, recientemente algunos autores han argumentado que la deliberación puede adoptar una lógica de negociación, sin que esto le reste calidad. Así, Mansbridge *et al.* (2010) distinguen cuatro formas distintas de deliberación, entre las que incluyen la negociación deliberativa. Estos autores consideran las formas no-coercitivas de negociación entre intereses contrapuestos que deben ser consideradas como deliberativas, a diferencia de las formas de negociación que intrínsecamente utilizan el poder en la toma de decisiones.

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 debe desarrollar una simple función mediadora entre intereses individuales sino que, en términos de Habermas (1999), debe ser 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.

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, éstos 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, relacionan la deliberación caliente con las formas de presión y la deliberación fría con las formas de confrontación. Por último, y éste 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.

En el siguiente apartado realizaremos una justificación del marco analítico y metodológico que utilizaremos para analizar la calidad deliberativa 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.

II. CÓMO EVALUAR LA CALIDAD 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 cómo 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 que el espacio en cuestión responda a determinados criterios de calidad deliberativa. 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 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 será de calidad si es un espacio donde se intercambian razones y argumentos, si en él están representadas todas las voces y, en consecuencia, es un espacio diverso e inclusivo, si es un espacio donde la comunicación y la información se ofrecen de forma accesible y comprensible, si se genera una economía del desacuerdo moral, priorizando los puntos de acuerdo y cooperación y minimizando las diferencias y, finalmente, si está vinculado a una decisión concreta.

Al mismo tiempo, un espacio deliberativo será un espacio de mayor calidad 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 aquel 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, la calidad deliberativa de un espacio 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 minimizar los desacuerdos morales. 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 calidad. Sin embargo, no es menos cierto que de poco sirve una buena deliberación si ésta no es capaz de producir un impacto positivo, especialmente en las políticas públicas sobre las cuales se lleva a cabo, 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. En este sentido, esperamos que la deliberación produzca: a) un 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; y b) una 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, es decir, con la toma de decisiones y el impulso de acciones concretas como consecuencia del proceso deliberativo. En este caso, esperamos que la deliberación produzca: a) una 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 y b) una mejora sustantiva de las políticas sometidas a debate.

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 deliberativa 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 entrevistas en profundidad a las 13 personas integrantes de la mesa de Aragón.

III. 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. En las entrevistas realizadas a los diversos integrantes de la Mesa de la Montaña se confirmó tanto la intensidad del conflicto como la sorpresa frente al intento de abordarlo desde el diálogo. En este sentido, tal como lo describe uno de los entrevistados, «se nos presentaba una tarea que veíamos muy difícil, pero que también percibíamos como una oportunidad».

A grandes rasgos, el conflicto gira alrededor de dos modelos contrapuestos en relación al desarrollo y a la ordenación del territorio en el Pirineo Aragonés: el modelo «desarrollista» que entiende que la reactivación económica 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. Con este objetivo, en abril de 2009, el Presidente decidió mandar a la Dirección General de Participa-

ción 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 eventual Ley de la Montaña que hiciera compatible un modelo de 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 2009(1). 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 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*.

(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 (IPE).

Como resultados tangibles, 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 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 porque, 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.

La salida de la PDMA fue un momento traumático para la Mesa, aunque finalmente se decidió finalizar el proceso aunque fuera sin el concurso de este actor central. Los integrantes de la Mesa entrevistados valoraron muy negativamente esta salida, considerándola una huida poco responsable. Usando sus propios términos:

«Más que una salida fue una huida... al ver cómo avanzaban los acuerdos pensaron que se habían metido en un lío.»

«Han sido muy rígidos y han tenido miedo de llegar a un acuerdo.»

«Nos dolió mucho su salida, pero ni hacían ni dejaban hacer. No fueron coherentes ni valientes.»

«Era una salida anunciada. Lo sorprendente es que tardaran tanto.»

Algunos actores, sin embargo, mostraron una mayor comprensión por una salida que no interpretan como una rotura con el proceso sino con la firma de documentos. Se llevó a la Plataforma a una Mesa de negociación cuando, al menos inicialmente, se trataba de una Mesa de deliberación. Dejaron huella en los documentos, pero no se sintieron obligados a firmar documentos de consenso que les obligaban a modificar sus posiciones reivindicativas. Desde

la propia Plataforma se reconoce que es más sencillo protestar que llegar a acuerdos, aunque también subrayan cómo «determinadas decisiones ya estaban tomadas» y cómo, por lo tanto, se les llevó a una especie de callejón sin salida que no les permitió otra cosa que abandonar la Mesa.

En cualquier caso, 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 que 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 al documento 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 PSOE y el 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 Terri-

torio, también con una nueva disposición adicional relativa a los criterios territoriales en los centros de esquí y de montaña.

IV. EVALUANDO LA EXPERIENCIA DE LA MESA DE LA MONTAÑA

En este apartado tomamos como punto de partida los criterios teóricos identificados anteriormente y que utilizábamos para definir las características y los impactos de un proceso deliberativo «ideal». A continuación realizamos el ejercicio evaluativo de comparar este «ideal» con la «realidad» de la Mesa de la Montaña. Se trata de una evaluación eminentemente cualitativa y que se orienta menos a mostrar un caso ejemplar y más a extraer aprendizajes de una experiencia concreta.

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

La primera pregunta que, desde la teoría, nos formulamos en relación a la calidad deliberativa de la Mesa de la Montaña hace referencia al «intercambio de argumentos». En este sentido, después de analizar el desarrollo de las 20 sesiones de debate, podemos afirmar que la Mesa ha sido capaz de propiciar 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.

Las manifestaciones de los integrantes de la Mesa han sido unánimes a la hora de valorar estos aspectos, como lo muestran los siguientes extractos de sus declaraciones:

«Técnicamente, el proceso fue impecable y se desarrolló con mucha profesionalidad.»

«Se ha dedicado un gran esfuerzo a facilitar la deliberación y el resultado ha sido muy bueno.»

Sin embargo, como señalábamos anteriormente, algunas críticas se dirigen al hecho que la Mesa se ha convertido, en algunos momentos, en un espacio de negociación. En algunas fases del proceso no se ha buscado un diálogo en base a la «economía del desacuerdo moral», sino que se ha producido en una negociación en la que cada actor ha defendido sus propios intereses particulares, cediendo en algunos aspectos sólo para obtener beneficios en otros. Cuando esto sucede ya no nos encontramos ante un proceso deliberativo, hecho que explica algunas de las tensiones y de las contradicciones del caso estudiado.

Otro aspecto relevante para el desarrollo del proceso ha sido la obtención de acuerdos firmados. De nuevo, este hecho puede tener dos lecturas. Por un lado, puede verse como algo positivo, pues se han alcanzado acuerdos concretos y, mediante la firma, los actores se han hecho corresponsables de dichos acuerdos. Uno de los entrevistados afirmaba que «todo se arregla hablando y asumiendo responsabilidades». Sin embargo, por otro lado, 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, no se hubiera producido la ruptura de la Mesa.

En segundo lugar, la teoría vincula el «ideal» deliberativo a la diversidad y a la inclusividad de los participantes. En el caso de la Mesa, por lo tanto, nos preguntamos si habían estado todos los que tenían que estar. También 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 realizadas se desprende que la mayoría de los actores consideran que la composición de la Mesa era la adecuada y que, en cualquier caso, no fue objeto de polémica.

Tan sólo en la entrevista realizada al IPE se ha mostrado alguna discrepancia, sobre todo por la incapacidad de la Mesa de llegar a «la gente de a pie» que vive en el territorio. La Mesa, desde este punto de vista, ha facilitado una participación «selectiva y 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-sol-*

ving 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.

La tercera pregunta para evaluar la calidad del proceso se refería a la accesibilidad y a la comprensibilidad del espacio deliberativo. En este ámbito, por un lado, podemos afirmar que se ha realizado un esfuerzo de información, transparencia y trazabilidad que ha facilitado el acceso y la comprensión de los debates. 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 también un espacio que ha privilegiado la participación de unos pocos.

No se ha generado, en definitiva, 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 del desacuerdo moral». Éste ha sido, según los propios entrevistados, el gran logro de la Mesa de la Montaña. Así lo reconocen los diversos actores participantes cuando se refieren a elementos como el «clima de trabajo» o el «respeto mutuo» que se produjo en el intercambio de argumentos entre ellos. Las condiciones de la deliberación, pues, se desarrollaron en un contexto muy favorable, basado en el respeto y que acabó derivando en confianza y empatía:

«Las desconfianzas existían, pero se han ido diluyendo durante el proceso.»

«A través del diálogo hemos ido sembrando y, por lo tanto, acabaremos recogiendo los frutos.»

«Empiezas con reticencias, pero vas encontrando puntos en común, aprendes a respetar a los otros, te vas involucrando y entendiendo cosas aunque no las compartas.»

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.

Por último, para valorar la calidad de un proceso deliberativo, nos preguntábamos si éste se vinculaba o no a una decisión concreta. Tal y como hemos descrito anteriormente, el proceso culminó con los resultados recogidos en los tres documentos ya 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. En cualquier caso, hay que destacar que todos los participantes entrevistados coincidieron a la hora de afirmar que el gran reto de la experiencia se encontraba precisamente a la hora de pasar de las palabras a los hechos o, en palabras del representante del IPE, «de la filosofía a la realidad». Para algunos, sin estos resultados la experiencia no tenía sentido («la falta de respuesta concreta generará más frustración»), mientras que para otros el propio proceso, aun sin resultados, ya merece el esfuerzo («aunque no saliera nada ha valido la pena; el proceso es el valor, los resultados el premio»).

Como apuntábamos al exponer nuestro punto de partida teórico, la calidad de un espacio deliberativo depende tanto del desarrollo de determinadas pautas de funcionamiento como de las 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 a la «pérdida de tiempo» o al «exceso de generalidades», de las entrevistas se desprende una valoración muy positiva del funcionamiento de la Mesa, atribuyéndole adjetivos como «perfecto, exquisito, limpio, honesto, serio, meticuloso, muy preparado o profesional».

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 ha sido considerado como 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 cómo 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 de calidad, aunque también hemos identificado algunas limitaciones, como el carácter cerrado del proceso deliberativo y, sobre todo, la tendencia a convertirse en un espacio de negociación.

b. *Los impactos: resultados tangibles e intangibles*

En este segundo apartado evaluaremos los resultados de la experiencia deliberativa, diferenciando —tal como apuntábamos en la parte conceptual— entre resultados tangibles e intangibles. La delimitación entre ambos no es nítida, pero nos permite reflexionar sobre los múltiples impactos que podemos esperar de un proceso como el que estamos analizando.

Empezando por la evaluación de los impactos intangibles, podemos afirmar que, en opinión de los propios protagonistas, el proceso de deliberación ha producido dos tipos de impactos: los diversos actores involucrados en el debate sobre la montaña han aprendido y han mejorado sus relaciones. Aunque los participantes ya gozaban de muy buenos conocimientos sobre el tema, el proceso les ha servido para mejorarlos. Esto ha sido posible gracias al cruce de informaciones y a un enriquecedor intercambio de puntos de vista. También ha contribuido al aprendizaje la buena preparación de los materiales para el debate, tanto en lo referente a su grado de detalle y profundidad como a su accesibilidad. Adicionalmente, 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, los participantes afirman haber mejorado las relaciones entre ellos y con la administración, 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 del desacuerdo moral.

Todo ello, sin duda, ha humanizado sus relaciones. Ciertamente 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. Aun 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 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 «al 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. Ciertamente 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 específicas 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.

V. 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, en tanto que espacio deliberativo, para ofrecer soluciones en un contexto de elevada conflictividad. Hemos visto cómo, aunque el proceso partía de una situación de confrontación, la deliberación se ha desarrollado correctamente. Sin embargo, la situación conflictiva de partida ha generado también dos consecuencias que han ido en detrimento del buen desarrollo del proceso deliberativo. En primer lugar, en algunos momentos del proceso no se ha logrado dialogar desde la lógica del interés general y se ha derivado hacia una negociación entre intereses particulares. En segundo lugar, a pesar del buen desarrollo de la deliberación, al final la confrontación ha vuelto a imponerse y uno de los actores clave del proceso ha abandonado la Mesa y ha roto con las posibilidades de acuerdo.

La posición de partida de los actores ha resultado ser determinante para acabar imposibilitando el difícil equilibrio entre confrontación y diálogo en el «maldito» problema de la montaña en Aragón. En este sentido, 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 que definen las posiciones iniciales de los participantes: el nivel de definición de sus posiciones, el nivel de conocimiento en el que éstas se fundamentan, y el nivel de libertad de los participantes para cambiar su posición. Tomando las dos primeras dimensiones (tabla 1) observamos cómo 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. En estos casos, en los que la deliberación es «caliente» (Fung, 2003; Bobbio, 2009), aparecen dos grandes amenazas: que el diálogo no logre superar el estadio de una simple confrontación posicional y 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. A pesar de esta primera conclusión pesimista, por el camino también se han construido algunos puentes que han tejido posiciones compartidas entre los actores en conflicto. Pensamos, por lo tanto, que más allá de las dificultades que han aparecido a lo largo del proceso, la deliberación —siempre que esté adecuadamente gestionada— es posible y viable en un contexto «caliente» de alta conflictividad.

La deriva desde la deliberación hacia la negociación se explica 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 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 el abandono de la PDMA con la Mesa y la vuelta a la confrontación.

De todas formas, aunque la Mesa de la Montaña no ha desactivado la confrontación y ha caído frecuentemente en la negociación, también es cierto 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. Podemos preguntarnos, por lo tanto, cómo, en este contexto adverso, la Mesa ha conseguido cierto equilibrio y ha sido capaz de producir ciertos resultados. Analizando nuestro estudio de caso, consideramos que las claves de este éxito relativo tienen que ver tanto con el tipo de liderazgo que ha ejercido desde el Gobierno de Aragón como con el propio diseño y ejecución del proceso deliberativo.

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. Este liderazgo ha sido destacado en términos positivos por parte de los entrevistados. El compromiso del Presidente y el soporte administrativo han sido cruciales para el desarrollo de la experiencia; aunque, por encima de estos factores, se destaca el liderazgo personal de Ignacio Celaya, el Director General de Participación del Gobierno de Aragón. Los diversos actores destacan su aportación, garantizando tanto el rigor en el funcionamiento de la Mesa como facilitando los aspectos relacionales y afectivos que conllevan este tipo de procesos. Un liderazgo que ha sorprendido tanto a los participantes como a la propia organización. Un miembro destacado del gobierno subrayaba cómo Ignacio Celaya «había colocado a la administración frente a un espejo, mostrándole tanto sus defectos como la posibilidad de trabajar de una manera totalmente diferente y, además, obteniendo resultados».

En paralelo a este liderazgo, ya nos habíamos referido al papel que desempeñaron tanto las pautas de funcionamiento del proceso como las dinámicas de comportamiento de los diversos actores. La alta calidad 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— economizar los desacuerdos morales y ha permitido la humanización de las relaciones entre los participantes, hecho clave para poder abordar una situación conflictiva desde la deliberación. Por último, y no menos importante, el propio comportamiento colaborador y empático de los actores ha contribuido al adecuado desarrollo de la Mesa. 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 generar una deliberación de calidad.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- 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.
- 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*, nº 5, págs.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*, págs. 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, Q. (2009a): «Una administración que habla es una administración que piensa», en AAVV, *Participación ciudadana para una administración deliberativa*, Zaragoza, Gobierno de Aragón.
- (2009a): «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*, págs. 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*, nº 32, págs. 79-98.
- CASTELLS, M. (2001): *La Galaxia Internet*, Barcelona, Plaza y Janés.
- CILLIERS, P. (2005): «Complexity, deconstruction and relativism», *Theory, Culture and Society*, nº 22 (5), págs. 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.
- (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): *Experiencias 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*, nº 11 (3), págs. 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.
- (2004): *Why deliberative democracy?* Princeton, Princeton University Press.
- HABERMAS, J. (1999): *La Inclusión del Otro*, Barcelona, Ed. Paidós.
- HAJER, M.A. y WAGENAR, 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.
- HENDRIKS, C. (2006): «When de Forum Meets Interest Politics: Strategic Uses of Public Deliberation». *Politics & Society*, vol. 34, nº 4, págs. 571-602.
- HENDRIKS, C.; DRYZEK, J. y HUNOLD, C. (2007): «Turning Up the Heat: Partisanship in Deliberative Innovation». *Political Studies*, vol. 55, págs. 362-383.
- 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*, nº 50, págs. 29-46.
- (2002): «Liberalism, Neoliberalism and Urban Governance: a State-Theoretical Perspective», *Antipode*, nº 34 (2), págs. 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*, nº 45, págs. 57-95.
- (2002): *European Cities: Social Conflicts and Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- MANSBRIDGE, J.; BOHAM, J.; CHAMBERS, S.; ESTLUND, D.; FOLLESDAL, A.; FUNG, A.; LAFONT, C.; MANIN, B. y MARTÍ, J.L. (2010): «The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy», *The Journal of Political Philosophy*, vol 18, nº 1, págs. 64-100.
- MATHUR, N. y SKELCHER, C. (2007): «Evaluating democratic performance: methodologies for assessing the relationship between network governance and citizens», *Public Administration Review*, nº 67, págs. 228-237.
- 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.
- PAPADOPOULUS, Y. y WARIN, P. (2007): «Are Innovative, Participatory and Deliberative Procedures in Policy Making Democratic and Effective?», *European Journal of Political Research*, nº 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*, nº 19 (3), págs. 457-478.
- (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*, págs. 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*, págs. 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*, nº 5 (3).
- SCHADE, C.; SUNSTEIN, C y HASTIE, R. (2006): «What Happened on Deliberation Day?», *Chicago John M. Olin Law & Economics Research Series Working Paper* nº 298. The University of Chicago.
- SCOTE, 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.
- (2006): *La Cultura del Nuevo Capitalismo*, Barcelona, Anagrama.
- SINTOMER, Y.; HERZBERG, C. y RÖCKE, A. (2008): «Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges», *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 32, nº 1, págs. 164-178.
- SORENSEN, E. (2002): «Democratic Theory and Network Governance», *Administrative Theory and Praxis*, nº 24 (4), págs. 693-720.
- SORENSEN, E. y TORFING, J. (2005): «The Democratic Anchorage of Governance Networks», *Scandinavian Political Studies*, nº 28 (3), págs. 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*, págs. 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.
- SUNSTEIN, C. y HASTIE, R. (2008): «Four Failures of Deliberating Groups». *Public Law and Legal Theory Working Paper*, nº 215. The University of Chicago.
- SWYNGEDOUW, E. (2000): «Authoritarian Governance, Power and the Politics of Rescaling», *Environment and Planning D: Society and Space*, nº 18, págs. 63-76.
- (2005): «Governance innovation and the Citizen: the Janus Face of Governance-beyond-the-State», *Urban Studies*, nº 42 (11), págs. 1991-2006.
- (2007): «The Post-Political City», en BAVO (eds.), *Urban Politics Now. Re-imagining democracy in the neoliberal city*, Rotterdam, NAI Publishers.
- (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*, nº 13 (2), págs. 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*, nº 37, págs. 17-50.
- WEBER, E.P. (1999): «The question of accountability in historical perspective: from jacksonian to contemporary grassroots ecosystem management», *Administration and Society*, nº 41, págs. 451-494.
- ZIZEK, S. (1999a): «Carl Schmitt in the Age of Post-Politics», en C. MOUFFE (ed.), *The Challenge of Carl Schmitt*, págs. 18-37, London, Verso.
- (2006): «The Lesson of Rancière». En J. RANCIÈRE (ed.), *The Politics of the Aesthetics*, págs. 69-79, London, Continuum.