



## Participación ciudadana y políticas públicas.

### Pensar la gestión participativa del agua desde un enfoque comunicativo.

#### **Autores:**

POMA, Alice: Investigadora asociada al Grupo “Actores sociales, representaciones y prácticas políticas” en la EEHA-CSIC. Contacto: [alicepoma@hotmail.com](mailto:alicepoma@hotmail.com).

GRAVANTE, Tommaso: Investigador Asociado del Grupo Interdisciplinario de Estudios en Comunicación, Política y Cambio Social y Editor del Observatorio Iberoamericano de Ciudadanía Digital. Contacto: [t.gravante@gmail.com](mailto:t.gravante@gmail.com).

#### Resumen:

La Directiva marco del agua es una norma del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea por la que se establece un marco de actuación comunitario en el ámbito de la política de aguas. Sus objetivos se orientan para garantizar la protección de las aguas y promover un gestión participada de los recursos naturales. En el presente artículo presentamos algunas propuestas de salidas para las estrategias públicas de comunicación participativa para la planificación de los programas de gestión del agua.

**Palabras claves:** participación ciudadana, políticas públicas, gestión del agua.

#### Abstract:

The Water Framework Directive is a European Union directive which commits European Union member states to achieve good qualitative and quantitative status of all water bodies. It is a framework in the sense that it prescribes steps to reach the common goal. In this paper we propose a communication strategy for the public politics for citizen participation in the frame to public management of common water.

**Key words:** public management, citizen participation, common goal.

## Participación ciudadana y políticas públicas.

### Pensar la gestión participativa del agua desde un enfoque comunicativo

Partiendo del marco jurídico de la directiva europea comunitaria en el ámbito de la política de aguas (Directiva 2000/60/CE, transpuesta al marco legislativo estatal a través de la Ley 62/2003, en futuro DMA) queremos compartir algunas reflexiones en torno a las líneas de desarrollo de la gestión del agua, con particular atención a la relación entre comunicación y participación ciudadana. La información y la comunicación son elementos fundamentales en el marco del proceso de democratización de la gestión del agua, del que se hacen promotores los diferentes protagonistas de las luchas por el agua tanto en España como en América Latina, dónde además “estos enfrentamientos están íntimamente conectados con las luchas por la democratización substantiva de las sociedades de la región” (Castro, 2009: 22).

A nuestro aviso, la implementación de la participación pública merece más atención de la que se le suele prestar en la dinámica de construcción de una gestión sostenible de los recursos hídricos considerado que “la gobernabilidad del agua es un proceso político que involucra el ejercicio del poder por parte de actores sociales que buscan influir en la elección de los fines que deben orientar al proceso social” (Castro, 2009: 21).

Como apunta Abel La Calle, “desde una perspectiva jurídica la política europea de medio ambiente actúa en distintos ámbitos para lograr esa circulación y calidad de la información” (2008), reconociendo la necesidad fundamental de abrir “en nuestra sociedad espacios que fomenten la participación ciudadana como forma de afianzar el sentido democrático de la misma” (Domínguez Moreno, 2004).

Para una participación de calidad, uno de los principales problemas que hay que enfrentar es que la mayoría de los programas públicos y de organizaciones sociales en materia de comunicación y participación ciudadana tienden a definir la comunicación como un problema de difusión, de impacto y efectividad de los mensajes, como una cuestión, en fin, de mercado. De hecho, es normal que en los planes de comunicación tanto la Administración Pública como las organizaciones sociales identifiquen la comunicación con los medios informativos y con la publicidad.

Centrándonos por un momento en la DMA encontramos que el artículo 14, dedicado a “información y consulta pública”, establece que los Estados miembros deberán fomentar la participación activa de todas la partes interesadas y permitir el acceso a los documentos y a la información utilizada para elaborar el plan hidrológico de cuenca –previa solicitud-.

La DMA reconoce en la información pública el nivel de participación más básico, que consiste en “proporcionar acceso a la información y difundirla activamente a todas las partes interesadas” (Espluga y Subirats, 2010: 2). Si bien, una de las obligaciones que impone la DMA es facilitar el acceso a la información pública tanto durante en el proceso de elaboración del Plan de cuenca como en todo el proceso de aplicación misma de la Directiva, en nuestra opinión, la DMA no recoge el espíritu del Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo en que las estrategias por el desarrollo y la participación deben cumplir al menos cuatro funciones:

1. Permitir la consulta y participación de la ciudadanía en la planificación del desarrollo social.
2. Contribuir en apoyar el protagonismo de la sociedad civil.
3. Ser el medio por lo cual se diagnostican y se reconocen los problemas comunitarios.
4. Se favorece la coordinación colectiva y el apoyo de las instituciones en materia de desarrollo social.

Como recuerda Puig, “lo público no es una más entre mil opciones: es la manera de convivir y compartir la ciudad, es opción personal de ciudadanía activa, de servicios compartidos, de conexión desde las diferencias, del futuro y presente para todos y con todos” (2004: 102). Es decir, no es posible una gestión participativa del agua o de otro recurso sin una política democrática de la comunicación basada en el dialogo, en la construcción compartida de la ciudadanía y el compromiso público.

La Comunicación para el Desarrollo no se limita a obligar las Administraciones competentes a publicar y permitir el acceso del público a la información de referencia utilizada para elaborar los planes de cuenca o a una obligación de difundir información activa (Gallego, 2008: 2). Como afirma el investigador Francisco Sierra:

“La Comunicación para el Desarrollo es la investigación aplicada que tiene por fin el estudio, análisis y planeación de las políticas y modelos de comunicación para el cambio social mediante la integración de los sistemas de información y comunicación públicos, así como los recursos tecnológicos y las culturas populares, en la acción y gestión comunitaria local socializando los recursos de expresión e identificación grupal y colectivos entre las redes sociales.” (2006a: 27).

Es decir, si por una parte, “de acuerdo con la DMA la información debe ofrecerse con diferentes niveles de dificultad, incluyendo resúmenes y síntesis en lenguaje comprensible para adaptarla a diferentes tipo de población” (Espluga y Subirats, 2008: 11); por otra, las estrategias de comunicación participativas deben orientarse hacia un desarrollo endógeno, es decir la distribución de la información y los beneficios del desarrollo deben partir de la participación cociente y activa de la ciudadanía en los proyectos de gestión del agua.

De echo, en el caso de la DMA, M<sup>a</sup> Soledad Gallego (2008) destaca que las obligaciones impuestas por la DMA:

“no se agotan en la información que se pueda difundir o solicitar en los procesos de planificación, sino que el artículo 14.1 habla de que los Estados fomentarán la participación activa de todas las partes interesadas, en la aplicación de la Directiva (...) Por ejemplo, en relación con proyectos u obras ya realizados o en ejecución, en aplicación del principio de no deterioro, o en normas y actuaciones relacionadas con diversos aspectos de la Directiva.” (Gallego, 2008: 9-10)

De modo que, las estrategia de comunicación participativa para la planificación de los programas de gestión del agua, en materia de información y comunicación, deben interpretarse a través de la participación transformadora de la cultura popular, y caracterizarse por cuatro condiciones definitorias (Sierra, 2006a: 31-32):

1. La captación compartida de información sobre acciones, opiniones y estructura social participada.
2. La formación de debates entre los grupos formales del territorio de actuación en torno a los problemas concretos de intervención.
3. La difusión entre la ciudadanía y los “comunicadores” o líderes de opinión de los sectores informales para construir democracia desde los estereotipos locales.
4. La toma de decisiones ejecutiva entre democracia delegada y la democracia activa.

De echo, en el estudio sobre la participación ciudadana en las políticas de agua en España (Espluga y Subirats, 2008) destacan la carencias de estas estrategias de comunicación participativa, ya que “la información disponible parece ser accesible principalmente al público que frecuenta los organismos de cuenca, o que tiene algún tipo de relación habitual con la gestión de aguas, pero todo parece indicar que difícilmente se difundirá más allá de estos círculos de iniciados” (Espluga

y Subirats, 2008: 11).

Las prácticas realizadas para una Gestión Participativa del Agua no han sido y no son solamente de la Administración Pública, como visto al inicio del presente trabajo, de hecho las organizaciones sociales para el desarrollo (ONGD) visten un rol importante, no solamente porque son “correas de transmisión” que ajustan la asimetría de conocimiento informativo, sino también porque son agentes sociales responsable en la creación y difusión de modelos culturales y educativos y, finalmente, actores relacionados con los procesos de desarrollo y cambio social.

Por estas razones consideramos que las estrategias de las ONGD deben orientarse hacia un enfoque metodológico de educación para el desarrollo, alimentándose de las experiencias de la Comunicación Educativa. Esta perspectiva “nos brinda tres aspectos a considerar: el proceso de aprendizaje que se deriva de la formación social de valores por la mediación, el concepto de desarrollo local implícito y la formación ciudadana que podemos conformar a través de los medios y las estrategias de mediación” (Sierra, 2006a: 37).

Solamente desde este enfoque, a nuestra opinión, la participación de las ONGD en los procesos de Gestión Participativo del Agua se podrá concebir la mediación como una forma de práctica colectiva y de movilización del conocimiento vinculada a la realidad comunitaria.

Los procesos de gestión participativo del agua deben asumir el paradigma dialógico de la comunicación transformadora, abiertos a la reflexión, la movilización y a la creación de redes sociales de interconexión con la comunidad. Este paradigma quizás sea el más apropiado para acometer los desequilibrios y falta de coordinación entre los sistemas informativo y los procesos participativos, proponiendo prácticas concretas en materia de comunicación al servicio del desarrollo social.

Como propuestas de salida tanto por las Administraciones competentes como por las ONGD, queremos hacer hincapié en los objetivos concretos que debe orientar todo plan de comunicación (Sierra, 2006b: 193):

1. Interrupción. Una campaña pretende llamar la atención de los destinatarios potenciales (función fáctica) con el golpe, la sorpresa, la innovación y creatividad del mensaje.
2. Familiarización. En cada comunicación, el componente de novedad debe ser relativamente familiar para el receptor, favoreciendo así la relación, complicidad e implicación con los contenidos de nuestra campaña.
3. Confianza. La credibilidad del público valida o no la pertinencia de nuestra estrategia comunicativa. El reforzamiento de los ítems de campaña depende, en este sentido, del grado de confiabilidad o entrañamiento del proceso comunicativo entre la ciudadanía, de la seguridad y familiaridad del mensaje.

Las tareas y los pasos a seguir para la realización de un plan de comunicación es variada, pero su eficacia dependerá la capacidad de la organización hacia la descentralización, la autonomía, el liderazgo motivacional, la innovación y la inteligencia colectiva (Puig, 2004: 45).

Desde luego, como se puede concluir, de algunas de las consideraciones señaladas en nuestro artículo, las preguntas y retos son innumerables, y pocas las respuestas a barajar, pero si sabemos enfocar bien la cuestión y apuntar posibles hipótesis interpretativas sobre los procesos de gestión participativa del agua desde el punto de vista de los retos de la integración social en el nuevo espacio público, estaremos en condiciones, sin duda alguna, de contribuir de forma más adecuada al cambio social con nuestras estrategias de mediación.

Y ya por último, consideramos interesante compartir las reflexiones de un experto de la administración sobre el tema de la información, como principio de una camino hacia una gestión del agua sostenible y democrática:

“Yo creo que esto irá avanzando, primero porque lo demanda la sociedad, lo están demandando colectivos concretos y también porque son normas internacionales suscritas, ya son directivas o incluso leyes españolas...pero hay resistencia...legalmente tiene que disminuir, pero también porque la presión social lo está exigiendo...cada día se ha de ir avanzando en la transparencia. Yo creo que la transparencia es la clave... sobre todo en tema del agua”<sup>2</sup>

### Bibliografía

- Castro, Jose Esteban (2009). “Presentación”. En *Anuario de Estudios Americanos. Dossier: Agua y desigualdad en América Latina*, 66 (2), 15-22.
- Domínguez Moreno, José Manuel (2004). “Comunicación y participación ciudadana”. En Encina, José, Sierra, Francisco y Montse Rosa (Coords.) *Participación, comunicación y desarrollo comunitario* (pp. 127-136). Sevilla: Diputación de Sevilla.
- Espluga, Josep y Subirats, Joan (2008). “Participación ciudadana en las políticas de agua en España”. En Del Moral, Leandro y Hernández-Mora, Nuria (Eds.) *Panel científico-técnico de seguimiento de la política de aguas*. Sevilla: Fundación Nueva Cultura del Agua.
- Espluga, Josep y Subirats, Joan (2010). *Reflexiones sobre los procesos de participación en curso*. VI Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua. Vitoria, 2010.
- Gallego, M<sup>a</sup> Soledad (2008). *Informe sobre el acceso a la información en la aplicación de la DMA y elaboración de los nuevos Planes de Cuenca*. Jornada sobre implementación de la DMA: Planificación participada en España. Madrid, 2008.
- La Calle, Abel (2008). “El nuevo marco jurídico de las directivas europeas y las nuevas oportunidades de participación”. En Molinero, Jorge, Ortuño, Felip, Valverde, Margarida, Lambán, Luis Javier (Eds.). *Las aguas subterráneas en España ante las directivas europeas: retos y perspectivas. Texto de las ponencias y comunicaciones libres* (pp. 217-230). Santiago de Compostela.
- Puig, Toni (2004). *La comunicación municipal, cómplice con los ciudadanos*. Barcelona: Paidós.
- Sierra, Francisco (2006a). *Comunic@rte. Guía de comunicación solidaria*. Sevilla: Diputación de Sevilla.
- Sierra, Francisco (2006b). *Comunicación y desarrollo social*. Madrid: UNED.
- Subirats, Joan (2001). “Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas”. En Font, Joan (ed.) *Ciudadanos y decisiones públicas* (pp. 33-42). Barcelona: Ariel.

---

2 Entrevista a Joan Corominas, Ingeniero Agrónomo. Ex-Secretario General de Agua de la Junta de Andalucía.