

Facultad de  
**Información y  
Comunicación**



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY

**Análisis de la gestión del proceso deliberativo  
del Plan Nacional de Aguas, Uruguay  
2016/2017, bajo el enfoque de comunicación  
para el cambio social.**

**ESTUDIANTES**

**Carolina Machado Silva**

**Valentina Rodríguez Vázquez**

**TUTORA**

**Marianela Fernández Villa**

**AGOSTO 2017**



Facultad de Información y Comunicación  
Instituto de comunicación  
Universidad de la República

**Análisis de la gestión del proceso deliberativo del Plan Nacional de Aguas, Uruguay 2016/2017, bajo el enfoque de comunicación para el cambio social.**

Tesis final. Licenciatura en Comunicación.

**Estudiantes:**

Carolina Machado Silva  
Valentina Rodríguez Vázquez

**Tutora:**

Marianela Fernández Villa

Agosto 2017

# Índice

Acrónimos y abreviaciones .....	iii
Tablas .....	iii
Ilustraciones.....	iii
Resumen .....	1
1. Introducción y elección del tema .....	2
1.1 Fundamentación de la elección del tema.....	2
1.1.1. Introducción al Plan Nacional de aguas .....	3
1.1.2. Vinculación con la comunicación para el cambio social.....	8
1.2. Objetivos de investigación .....	8
1.2.1. Alcance que pretende el proyecto .....	8
1.2.3 Objetivos específicos .....	9
2. Marco teórico .....	10
2.1 Breve génesis e historia de la comunicación para el desarrollo y la comunicación para el cambio social.....	10
2.2 Comunicación para el Cambio Social .....	14
2.3 Diálogo .....	17
2.4 Participación ciudadana.....	18
2.4.1 No aplicación de comunicación participativa .....	23
2.5 Sostenibilidad .....	24
2.6 Comunicación y desarrollo .....	25
2.8 La nueva agenda de desarrollo sostenible.....	27
2.9 Definición del equipo y enfoque en este trabajo.....	28
3. Metodología y diseño de investigación.....	29
3.1 Marco metodológico .....	29
3.2 Desarrollo metodológico .....	30
ETAPA 1: Revisión de la literatura .....	30
ETAPA 2: Observación .....	31
ETAPA 3: Entrevistas en profundidad .....	34
4. Análisis .....	37
4.1. ¿Cuál es el rol de la comunicación en el Plan Nacional de Aguas? .....	37
4.1.1. El Estado y la comunicación en el Plan Nacional de aguas.....	38
4.1.2. La sociedad civil y la comunicación en el Plan Nacional de aguas.....	39
4.1.3. Rol de la comunicación en el proceso .....	41

4.1.4. El verdadero rol de la comunicación y los comunicadores en proyectos de cambio social .....	43
4.2 ¿El proceso consultivo del Plan fue gestionado bajo un enfoque de comunicación para el cambio social? .....	45
4.2.1 La importancia de establecer una política de comunicación para los proyectos de desarrollo.....	46
4.2.2. Análisis de las tres vías de participación que se establecieron en el proceso consultivo del Plan Nacional de Aguas. ....	46
4.2.3. Clasificación de los tipos de participación según Jules Pretty .....	53
4.2.4 Resumen del objetivo.....	53
5. Conclusiones .....	55
5.1 El rol de la comunicación en el proceso.....	55
5.2 La concepción y los espacios a la participación en el Plan Nacional de Aguas .....	56
5.3 La gestión de la comunicación en este Plan .....	57
5.4 Fortalezas y potencialidades .....	58
6. Consideraciones finales .....	60
7. Bibliografía.....	62
8. Reflexiones individuales.....	68
Comunicación para el cambio social: una herramienta para la gobernanza .....	68
Comunicación para el Cambio Social y democratización del conocimiento, una mirada sobre la construcción colectiva de la democracia. ....	76
9. Anexo.....	83
9.1. Modelo de difusión de innovaciones, el modelo de mercadeo social o el modelo edutrainment. ....	83
9.2. Tipología de participación.....	85
9.3. Consejos regionales de recursos hídricos .....	86
9.4. Comisiones de cuenca y acuíferos .....	88
9.5. Materiales de referencia gráficos.....	90
9.6. Pautas de entrevistas .....	92
9.7 Planes y programas del Plan Nacional de Aguas.....	105

## **Acrónimos y abreviaciones**

AGESIC - Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información

COASAS - Comisión Asesora de Agua y Saneamiento

CSIC - Comisión Sectorial de Investigación Científica de la UdelaR

DINAGUA - Dirección Nacional de Aguas

FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations

MVOTMA - Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

ODS - Objetivos de Desarrollo Sostenible

ONU - Organización de las Naciones Unidas

UdelaR - Universidad de la República

UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

## **Tablas**

Tabla 1. Guía de observación. Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. Cuadro de entrevistados. Fuente: elaboración propia

## **Ilustraciones**

Ilustración 1. Esquema metodológico aplicado. Fuente: Plan Nacional de Aguas. Síntesis

Ilustración 2. Esquema de funcionamiento de Deci Agua. Fuente: Página web Deci Agua

Ilustración 3. Diagrama de comunicación horizontal. Elaboración propia.

Ilustración 4. Fases de la política pública. Fuente: Carlos Alza Barco (2013) basado en Lindblom (1991)

## Resumen

Este trabajo pretende dar cuenta y arrojar luz en los conceptos de comunicación para el cambio social y participación ciudadana. La investigación se centrará en entender estos conceptos aplicados a un caso particular de la realidad uruguaya: el Plan Nacional de Aguas, gestionado por la Dirección Nacional de Aguas durante 2016/2017. El principal objetivo de este trabajo consiste en estudiar la ejecución del proceso deliberativo de este plan desde un punto de vista comunicacional.

El análisis de las instancias de participación ciudadana se realizó desde una mirada de comunicación para el cambio social. Fue elegido este enfoque ya que la gestión de recursos hídricos está estrechamente vinculada con el desarrollo y porque desde la Dirección Nacional de Aguas se considera a la participación ciudadana como uno de los elementos fundamentales y estructurales del Plan.

En el entendido de que el Plan Nacional de Aguas es una política pública, este trabajo se centró en la etapa de diseño de la misma, y buscó entender qué rol y cómo se concibió la comunicación de esta política desde el Estado y desde la sociedad civil. Para esto, se analizaron las tres vías de participación que se establecieron en el proceso consultivo del Plan Nacional de Aguas: Consejos Regionales de Recursos Hídricos y Comisiones de cuenca y Acuíferos; Deci Agua; y jornadas abiertas. Este trabajo intentó demostrar la importancia de establecer una política de comunicación para los proyectos de desarrollo y que esta política tenga un enfoque de comunicación para el cambio.

*Palabras claves: comunicación para el cambio social, comunicación para el desarrollo, participación ciudadana, diálogo, empoderamiento, capacidades, Plan Nacional de Aguas.*

**El total de palabras sin contar índice, acrónimos y abreviaciones, lista de tablas, lista de ilustraciones, bibliografía y anexo es 24,798.**

# 1. Introducción y elección del tema

## 1.1 Fundamentación de la elección del tema

La temática aquí abordada ha sido elegida, en particular, por el interés del equipo en conocer y estudiar la comunicación desde una perspectiva que incorpore el diálogo en el eje del proceso y que se vincule con temas ambientales, sociales y de desarrollo. Se entiende que la comunicación para el cambio es una corriente académica interesante, pero sobre todo necesaria en la formación de un profesional en comunicación. No obstante, es una perspectiva teórica que no ha sido abordada en los cursos a lo largo de la carrera, esto vuelve a este proyecto más desafiante aún.

Se considera que, si bien internacionalmente la comunicación para el cambio social es un enfoque académico que carga con un gran bagaje teórico, trayectoria y notoriedad, no es un tema que ha sido estudiado ampliamente en el Uruguay. Es por este motivo que se entiende productivo y que puede aportar al campo académico realizar un estudio exploratorio relacionado a temas de comunicación y desarrollo, en particular enfocado en un caso de la realidad uruguaya, para ampliar horizontes y abrir puertas de investigación a futuro en la temática.

Hoy los conceptos de diálogo, participación, bienestar humanitario y protección de los recursos naturales son las nuevas prioridades en la agenda política y social. El presente trabajo hace propias estas preocupaciones e intenta entender cómo se configuran en la realidad nacional.

En un contexto global donde los temas de desarrollo se encuentran en la mira y cobran cada vez más importancia, siendo Uruguay país **miembro** fundador de Naciones Unidas, y habiéndose establecido en el año 2015 la nueva agenda de desarrollo sostenible, se considera muy interesante comprender y aplicar este enfoque sobre un caso de estudio, que no es ni más ni menos, que una política pública sobre temas de desarrollo de nuestro país.

El tema fue seleccionado con la intención de arrojar luz sobre los procesos que se involucran en el diseño de esta política pública, especialmente en lo relacionado a la comunicación. A su vez, se considera que será beneficioso explorar cómo se da el accionar estatal, cómo está configurado el ecosistema en esta temática y cuáles son los roles que se ocupan (organizaciones sociales, estado, sociedad civil, etc.).

Se seleccionó como caso de estudio la puesta en del Plan Nacional de Aguas, ya que este plan desde sus inicios es concebido bajo la lógica participativa y de gobernanza. Por esto, se busca explorar la toma de decisiones colectiva y dialógica, buscando comprender qué lugar ocupa la comunicación en el proceso.

Se optó por este plan en particular y no otro<sup>1</sup>, ya que aborda un tema que resulta esencial para el desarrollo del país. El agua es un derecho humano fundamental que debe ser gestionado de manera sustentable con objetivos trazados a largo plazo. Pero para lograr esto, se debe trabajar en conjunto con las comunidades y comprender los vínculos que éstas entablan con dicho recurso. Aquí radica el interés en este Plan, ya que a partir de él se puede entender el lugar que se le da a los ciudadanos, usuarios del agua, en la gobernanza de sus propios recursos y cómo la comunicación juega el rol de facilitadora (o no) para que esto se logre. Este Plan permite entender la voluntad de las autoridades a la hora de gestionar los procesos de toma de decisión colectiva y comprender si la comunicación es utilizada al servicio del cambio social, o si es una mera herramienta difusionista. Por estos motivos, es que se considera al Plan como un caso útil para estudiar en la realidad los conceptos claves que definen a la comunicación para el desarrollo. Además, puede ser utilizado como instrumento para comprobar si responde a lógicas dialógicas o difusionistas y entender desde qué concepción de la comunicación se ubica.

La comunicación para el cambio es un enfoque necesario cuando se quieren entablar relaciones entre ciudadanía y Estado. Los gobiernos de cercanía, las políticas públicas generadas bajo procesos deliberativos, no pueden ser gestionados bajo una lógica de comunicación de masas. Está en la naturaleza misma de los procesos de participación ciudadana que la comunicación sea entendida como un proceso dialógico y horizontal. Es ese enfoque de comunicación que hace que los procesos sean deliberativos, si la comunicación no es horizontal, no hay intercambio y sin intercambio no hay participación.

Por último, se considera que esta temática interpela al equipo en un doble sentido: como estudiantes de comunicación y como ciudadanas. Como estudiantes de comunicación, porque se considera que trabajar desde este enfoque puede enriquecer y dinamizar los procesos políticos y sociales, y es un desafío como profesionales comprender cómo la comunicación puede y debe aportar en dichos procesos. Como estudiantes del área organizacional, es interesante analizar cómo una organización en particular lidera este tipo de proyectos y cómo los concibe. Al mismo tiempo, la temática nos interpela como ciudadanas, ya que el equipo está implicado en la realidad que estudia. Los mecanismos de participación involucran a todos, y es mediante éstos que se puede trabajar en la toma de decisiones sobre un tema que, en cierto sentido, compete a toda la ciudadanía.

### **1.1.1. Introducción al Plan Nacional de aguas**

El Plan Nacional de Aguas (2016) es un instrumento técnico y político en donde están fijados los lineamientos generales para la gestión de los recursos hídricos en todo el territorio. Es un instrumento técnico porque parte de un diagnóstico de la situación actual

---

<sup>1</sup> El Plan Nacional de Cultura fue puesto en discusión en el mismo período que el Plan Nacional de aguas.

llevado a cabo por investigaciones y consultorías. Asimismo, es un instrumento político porque propone directrices para la toma de decisiones sobre los recursos hídricos. El plan es el producto de un proceso que inició la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA)<sup>2</sup>, organismo dependiente del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)<sup>3</sup> en 2010, y fue elaborado por una gran cantidad de actores de diversas competencias.

El Plan Nacional de Aguas es un plan que nace enmarcado en la Ley de Política Nacional de Aguas N°18.610. Este Plan busca ser una referencia a nivel nacional y ser la guía para la elaboración de los planes locales en la temática de aguas. La ley antes mencionada, establece la formulación de planes que contengan los lineamientos generales de la actuación pública y privada en materia de aguas. El Plan Nacional de Aguas nace como respuesta a la necesidad de cuidar el agua por su importancia para la vida y para el desarrollo del país. En este sentido, el Director Nacional de Aguas, Daniel Greif, señala:

“El agua es un derecho humano fundamental. Es esencial para la vida humana y para la vida de todas las especies que habitan el planeta, y un elemento clave en cada una de las actividades que se realizan en él. Es un recurso limitado y por lo tanto necesita un tratamiento especial. Por estas razones, el Estado tiene responsabilidades ineludibles en relación al agua: proteger su calidad, garantizar su cantidad y asegurar el acceso.” (Daniel Greif 2016, citado en MVOTMA, 2016, p.9).

El Plan cuenta con cuatro directrices estratégicas que son grandes cursos de acción: gestión sustentable del agua; gestión de riesgo hídrico; articulación y planificación; y educación e investigación. Estas directrices estratégicas fueron traducidas a 11 programas y 28 proyectos concretos, con metas a corto, mediano y largo plazo<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> En adelante DINAGUA

<sup>3</sup> En adelante MVOTMA

<sup>4</sup> Ver anexo para conocer los programas y proyectos

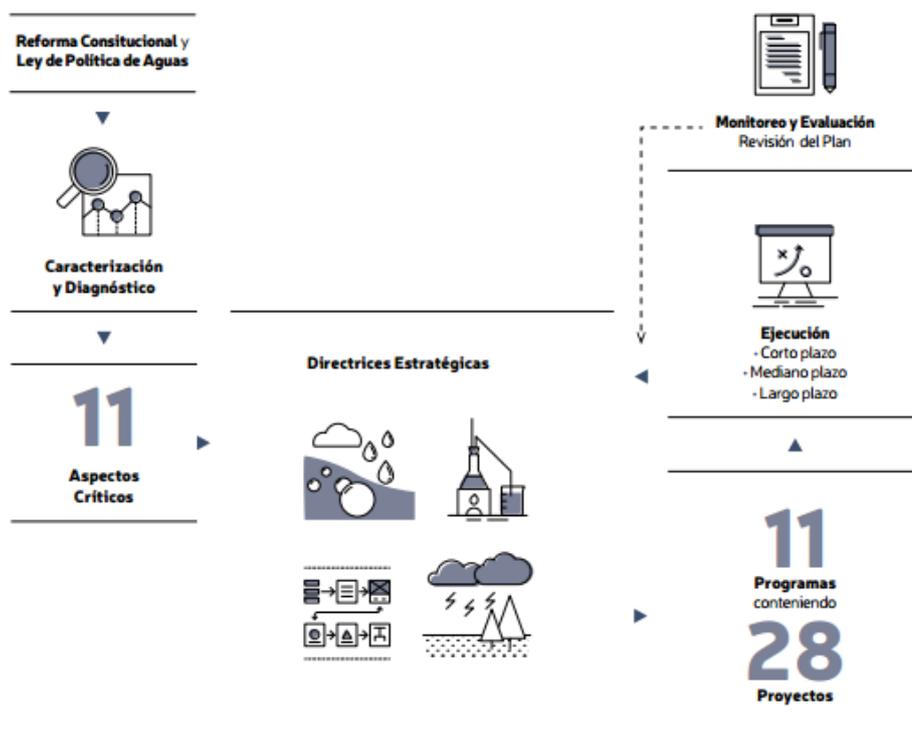


Ilustración 1. Esquema metodológico aplicado. Fuente: Plan Nacional de Aguas. Síntesis

Los diferentes programas y proyectos propuestos están organizados en tres dimensiones, según su rol en la lógica de generación de valor, procurando logros paulatinos desde su inicio al año 2030 como meta:

- Impactos y resultados (conservación y uso sustentable agua; gestión de riesgo hídrico; agua para uso humano).
- Productos y procesos (diseño y gestión de obras hidráulicas; instrumentos de gestión; planes de gestión integrada de recursos hídricos; plan nacional de agua potable, saneamiento y drenaje urbano; sistemas de información y modelos).
- Capacidades y Recursos (monitoreo de cantidad y calidad; fortalecimiento y coordinación institucional; educación para el agua, desarrollo de capacidades e investigación).

El 28 de julio del 2016 se presentó el “Plan Nacional de Aguas. Propuesta” dando inicio a un proceso de discusión que constó de una serie de instancias de divulgación e intercambio, cumpliendo así con lo establecido en el artículo 47 de la Constitución de la República, que determina que “los usuarios y la sociedad civil participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos” (Ley 18.610, 2004, art. 47). Una vez

finalizada esta instancia, en el primer semestre de 2017, DINAGUA integró en una versión final los aportes al Plan Nacional de Aguas.

Estas instancias de divulgación e intercambio planteadas pueden ser diferenciadas en ámbitos formales y ámbitos informales. En los ámbitos formales están comprendidos los Consejos de Recursos Hídricos y las Comisiones de Cuenca y Acuíferos. Estos ámbitos fueron establecidos por la Ley de Políticas de Aguas del año 2009 y sus decretos reglamentarios, donde se destaca como fundamental participación en la gestión sustentable del agua, tomando como unidad territorial a la cuenca hidrográfica.

Los Consejos de los Recursos Hídricos son liderados por DINAGUA y están integrados por representantes del gobierno, usuarios y sociedad civil, cada uno con igual representación<sup>5</sup>. Tienen competencias en tres ámbitos específicos: planificación regional, articulación y apoyo a la gestión. Sus tareas incluyen desde la formulación del Plan Regional de Recursos Hídricos, la formulación de directrices, la vinculación del Poder Ejecutivo con otros actores vinculados en la temática, la promoción y coordinación de Comisiones de cuenca y Acuíferos, la asesoría y apoyo a la autoridad de aguas, el propiciar el fortalecimiento y ejercicio efectivo del derecho de participación ciudadana, hasta asesorar sobre proyectos de aprovechamiento de recursos hídricos, procurando su sustentabilidad y eficiencia.

Las comisiones de Cuenca y Acuíferos también surgen con la Ley de Políticas de Aguas, con el objetivo de dar sustentabilidad a la gestión local de los recursos naturales y administrar los potenciales conflictos por su uso. Su rol es el de ser asesoras de los Consejos Regionales ya mencionados, y están integrados de manera tripartita (gobierno, usuarios y sociedad civil) por una representatividad amplia de los actores locales con presencia activa en el territorio. Estas comisiones funcionan bajo un reglamento que fue elaborado por la comisión<sup>6</sup>.

Los ámbitos informales en los que el Plan Nacional de Aguas es puesto en discusión, son las jornadas abiertas - organizadas por DINAGUA - y el proceso de participación ciudadana elaborado y gestionado por Deci Agua.

Las jornadas abiertas son instancias de participación ciudadana para la discusión del plan, directamente organizadas y promovidas por DINAGUA, mientras que Deci Agua es un proyecto de un grupo interdisciplinario de la Universidad de la República (Udelar) dedicado a la organización e investigación de mecanismos de participación ciudadana, que cuenta con el apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Udelar (CSIC).

Deci Agua nace con el propósito de ampliar la discusión a un público en general, generando una manera diferente de participación ciudadana que colabore en el proceso general de diálogo del plan. Deci Agua conformó un panel ciudadano, integrado por 15 individuos, cuyo cometido era representar una voz de la sociedad civil. Este panel analizó la propuesta del

---

<sup>5</sup> Ver anexo por más información de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos

<sup>6</sup> Ver anexo por más información de las Comisiones de Cuenca y Acuíferos

plan durante octubre y noviembre del 2016, con ayuda de documentación y material informativo generado por el proyecto, y el apoyo de un grupo asesor. El grupo asesor estaba integrado por 25 especialistas y expertos vinculados con la temática del agua, y su objetivo era apoyar al panel y cuidar que el proceso de información que éstos últimos recibiesen fuese equilibrado y balanceado, teniendo en cuenta diferentes posturas y enfoques. El panel ciudadano, luego del proceso de discusión, concluyó su trabajo con la entrega de un informe con conclusiones, aportes y recomendaciones sobre la propuesta del Plan Nacional de Aguas. Para acompañar este proceso de deliberación ciudadana, se creó una página web a través de la cual se difundió el proceso del panel ciudadano y se puso a disposición de la ciudadanía todos los documentos, preguntas y respuestas que surgieron.

El rol de Deci Agua en el proceso de discusión del plan fue transversal, ya que atravesó los ámbitos informales y formales al mismo tiempo. Si bien su tarea principal fue la de coordinar el proceso de deliberación ciudadana, también se encargó de realizar una síntesis de todos los aportes que el Plan fue recibiendo, no sólo en los ámbitos informales, sino también en los formales.

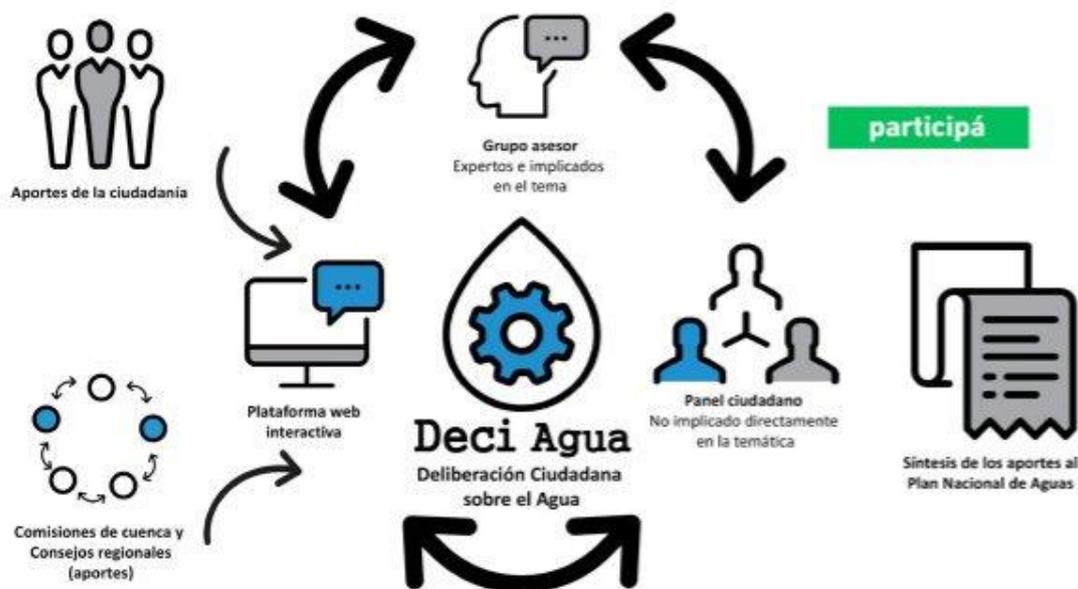


Ilustración 2. Esquema de funcionamiento de Deci Agua. Fuente: Página web Deci Agua

La discusión generada y los aportes, tanto de los ámbitos formales como informales, finalmente serán procesados por la Comisión Asesora de Agua y Saneamiento (COASAS) y DINAGUA, tomándose en cuenta para modificar el plan propuesto y presentar, como ya se mencionó, una versión final en el primer semestre del 2017.

La COASAS fue creada en la órbita del MVOTMA en el año 2006 y es uno de los instrumentos para el cumplimiento de la reforma constitucional (art. 47) de 2004. Entre sus cometidos se encuentra el colaborar con el Poder Ejecutivo en la definición de las políticas

nacionales de agua y saneamiento y el asesoramiento y opinión en los asuntos de competencia de DINAGUA.

### **1.1.2. Vinculación con la comunicación para el cambio social**

El Plan tiene como objetivo la gestión sostenible y responsable del agua. Se considera que para alcanzar este objetivo se deben integrar las visiones de los diversos actores involucrados y construir determinados consensos sobre el uso del recurso, la protección y mantenimiento de los ecosistemas. Asimismo, se debe forjar un lineamiento a largo plazo, que surja como resultado de una construcción colectiva. Pero, no es posible lograr sostenibilidad ni consensos colectivos, si no hay participación real de la población y, esta última no puede existir sin comunicación. El Plan solo puede lograr sus objetivos si las comunidades se motivan, se comprometen y hacen suyos los objetivos del plan. Los actores son la propia fuerza del cambio y del desarrollo, si ellos no cambian es difícil que algo cambie, por mucho que se invierta en programas, planes, diagnósticos y tecnologías, porque lo principal son las personas. Es así, entonces, que la comunicación cobra gran relevancia, ya que convierte a la población en protagonista de los proyectos de desarrollo, al mismo tiempo que aumenta la concientización, la participación y las capacidades.

En este sentido, se debe entender a los actores como sujetos de cambio a lo largo del proceso.

Existen denominadores comunes que son esenciales en las cuestiones relacionadas con el desarrollo, uno es la participación y otro, es la comunicación. Es así que es posible afirmar, que el resultado del Plan Nacional de Aguas dependerá menos de los aportes y materiales científicos, y más de la población que participa en él.

## **1.2. Objetivos de investigación**

### **1.2.1. Alcance que pretende el proyecto**

Se pretende que la utilidad de la investigación sea principalmente aportar un acercamiento teórico-analítico a un tema que aún no ha sido investigado ampliamente, por lo que se trata de una investigación de corte exploratorio. En este sentido, se estudia qué es la comunicación para el cambio social, qué es la participación ciudadana y cómo se llevan a la práctica estos conceptos en un caso de estudio concreto y específico. La elección de un caso de estudio particular tiene como fin el poder entender los conceptos aplicados a la realidad concreta.

Se considera que esta investigación será beneficiosa por un lado para el MVOTMA y DINAGUA, ya que son quienes lideran el Plan Nacional de Aguas sobre el cual se trabaja.

En cierto sentido, es beneficioso tener una visión sobre cómo funciona y qué aspectos se pueden mejorar para el efectivo cumplimiento de los objetivos previstos en las instancias de participación, para futuras instancias.

A su vez, este trabajo pretende ser beneficioso para las comunidades, ya que son las que muchas veces se ven directamente afectadas por las decisiones tomadas y pueden utilizar los espacios de participación para manifestar su opinión.

También se busca esclarecer y aportar relevancia sobre el rol de la comunicación en este tipo de proyectos de desarrollo.

Es clave delimitar el alcance de esta investigación, que busca comprender el proceso de deliberación ciudadana del Plan Nacional de Aguas, pero no analiza la puesta en discusión parlamentaria del Plan (que se dio durante su validación) ni su discusión técnica (que se dio en su diseño).

### **1.2.2 Objetivo general**

1. Estudiar la ejecución del proceso deliberativo del Plan Nacional de Aguas desde el enfoque de comunicación para el cambio social.

### **1.2.3 Objetivos específicos**

1. Entender el rol que cumple la comunicación en el Plan Nacional de Aguas, llevado adelante por DINAGUA en Uruguay 2016/2017.
2. Analizar las instancias de discusión ciudadana en este plan, con el fin de comprender si estas son gestionadas bajo el enfoque teórico de la comunicación para el cambio social.

## **2. Marco teórico**

Este trabajo se concibe desde el enfoque de la comunicación para el cambio social, por lo que se considera fundamental definir este enfoque y plantear los conceptos centrales que lo caracterizan.

Los conceptos centrales y fundamentales que se tratarán en este marco teórico son tres: los diferentes enfoques de la comunicación para el desarrollo y la comunicación para el cambio social; el concepto de diálogo; y el concepto de participación ciudadana. Alimentan y complementan estos conceptos las temáticas de: la sostenibilidad; la provocación o el inicio del proceso; la no aplicación de la comunicación participativa; la relación de comunicación y desarrollo; y la nueva agenda de desarrollo sostenible.

### **2.1 Breve génesis e historia de la comunicación para el desarrollo y la comunicación para el cambio social**

El campo de la comunicación para el desarrollo y el cambio social tiene una historia relativamente reciente, el uso sistemático de la comunicación en los procesos de desarrollo tiene su origen en la posguerra con los programas de ayuda internacionales para los países de Latinoamérica, Asia y África. Surge como producto de una convergencia de tradiciones teóricas y empíricas, que produjo un vasto vocabulario analítico y una gran producción de conocimiento, no obstante, también trajo consigo una confusión conceptual. El campo no experimentó una evolución unilineal en la que los nuevos enfoques sustituyeron o reemplazaron a los anteriores, sino que diferentes teorías y prácticas coexistieron y se utilizaron simultáneamente.

Como menciona Waisbord (2001) la comunicación para el desarrollo puede ser conceptualizada como la aplicación de estrategias y principios de comunicación en el mundo en vías de desarrollo. Surge a partir de las teorías de desarrollo, que delineaban los principales problemas del mundo de la posguerra en términos de falta de desarrollo o progreso, en relación al de los países occidentales.

Las teorías de desarrollo surgieron a partir de la creencia de que los países del tercer mundo podían disminuir las desigualdades y asimilarse a los países occidentales. Luego de que los últimos vestigios de las colonias europeas en África y Asia se desmoronaron en las décadas de 1950 y 1960, toma especial relevancia la cuestión de cómo resolver las disparidades abismales entre el mundo desarrollado y el subdesarrollado. El desarrollo originalmente significaba el proceso por el cual las sociedades del tercer mundo podían convertirse en sociedades como las occidentales desarrolladas, medido en términos de sistema político, crecimiento económico y niveles de educación (Inkeles & Smith 1974, en

Waisbord, 2004). El desarrollo era sinónimo de democracia política, productividad e industrialización, altas tasas de alfabetismo, mayor esperanza de vida, etc.

Si bien durante los últimos sesenta años surgieron una multiplicidad de teorías y conceptos, los estudios e intervenciones han ofrecido esencialmente dos diagnósticos y respuestas diferentes al problema del subdesarrollo. Gumucio y Tufte (2008) mencionan que al comienzo existían dos corrientes, caminos o concepciones principales de uso de la comunicación en los procesos de desarrollo.

Por un lado, la corriente de la denominada teoría de la modernización, cuya premisa principal giraba en torno a la concepción de que la información y el conocimiento por se generaban desarrollo y que éste último era algo perteneciente a los países de primer mundo. Esta teoría entendía que las culturas locales y tradiciones de los países de tercer mundo constituían barreras para que éstos pudieran alcanzar niveles de desarrollo aceptables. Los modelos planteados desde este enfoque son verticales, apoyan la expansión de mercados y se centran en la persuasión, la difusión de la innovación y la tecnología, entendiendo que al incorporar estos elementos se generaría el desarrollo de las comunidades. La clave para entender la teoría de la modernización es la idea de que se debe lograr transferir la información a los países de tercer mundo para mejorar sus vidas, ya que el conocimiento era un privilegio de países de primer mundo.

Este enfoque consideraba que el subdesarrollo era un problema de información, por lo tanto, se presentó la comunicación como el instrumento de resolución. Como lo teorizaron Daniel Lerner (1958) y Wilbur Schramm (1964), la comunicación para ese entonces significaba la transmisión de información. La exposición a los medios masivos de comunicación era uno de los factores, - entre otros como la urbanización, el alfabetismo -, que podría provocar actitudes modernas. El objetivo era, por lo tanto, diseminar e inculcar valores e información modernos a través de la transferencia de tecnología de información y comunicación y la adopción de innovaciones y cultura originados en el mundo desarrollado. Se tomó el modelo de desarrollo occidental como el modelo a imitar y replicar en todo el mundo.

La teoría de la modernización tiene sus orígenes en dos modelos de comunicación. Uno fue el modelo de Shannon-Weaver de emisor-receptor, desarrollado en estudios de ingeniería para describir la información que se transmitía entre las máquinas (este modelo tuvo muchísima influencia en los estudios de la comunicación). El otro fue el modelo de propaganda desarrollado durante la segunda guerra mundial según el cual los medios tienen efectos de “balas mágicas” o “agujas hipodérmicas” para cambiar actitudes y comportamientos.

Partiendo desde estos enfoques, se entendió que la comunicación para el desarrollo era sinónimo de introducción masiva de tecnologías de información y comunicación para promover la modernización, y por ello se les otorgó a los medios masivos (periódicos, radio, cine, y luego la televisión) gran protagonismo en las intervenciones de comunicación. Los medios eran los canales y los indicadores de la modernización: servirían como agentes de difusión de la cultura moderna y eran traducidos en el grado de modernización de la sociedad

Algunos de los modelos planteados fueron el *modelo de difusión de innovaciones*, el *modelo de mercado social* o el *modelo edutainment*<sup>7</sup>.

En la década de 1970, se comenzaron a rever algunas de las premisas del enfoque de las teorías de la modernización/difusión. Se reconocieron que las primeras visiones tenían inclinaciones individualistas y psicológicas y que era necesario tener conciencia del entorno sociocultural específico en donde se desarrollaba la “comunicación”, un asunto que fue dejado de lado en los primeros análisis. Esta necesidad de revisiones surge a partir de no haber logrado probar que el modelo de “difusión de arriba hacia abajo” (“*trickle down*”), originalmente defendido, fuera efectivo para instrumentar el cambio, por lo que era necesario modificar la perspectiva según la cual las innovaciones se difundían.

Así surge un enfoque crítico de las teorías de la modernización y la difusión, el denominado paradigma de la dependencia. Esta teoría y los modelos que plantea, surgen desde las luchas independentistas de África, América Latina y Asia, ligados a procesos políticos y sociales y a los valores y la identidad cultural de estas regiones. Este enfoque entiende que las causas del subdesarrollo son estructurales y están relacionadas con la injusticia social, la opresión, la desigualdad, la lucha por las tierras, entre otros elementos.

El análisis de la dependencia, originalmente desarrollado en Latinoamérica, fue forjado por teorías marxistas y críticas, según las cuales los problemas del tercer mundo reflejan la dinámica general del desarrollo capitalista. Según Waisbord (2001) los llamados problemas de desarrollo responden a una desigualdad en la distribución de los recursos, que es consecuencia de la expansión global del capitalismo occidental.

La teoría de la dependencia promueve el cambio social, sugiere realizar acciones que surjan de las comunidades, entiende a la participación como una parte esencial y comienza a generar modelos de comunicación alternativos, horizontales y participativos.

Es decir que, en contraposición a las teorías de la modernización, el paradigma de la dependencia sostenía que los problemas del subdesarrollo no eran resultado de problemas internos de los países del tercer mundo, sino que estaban determinados por factores

---

<sup>7</sup> Ver anexo

externos y por la forma desigual en la que se integraron los países colonizados a la economía mundial. La teoría de la dependencia criticó fuertemente el hecho de que las innovaciones que promovían los programas de desarrollo fueron adoptadas por individuos de los estratos socioeconómicos más altos de las ciudades más que por las poblaciones rurales y pobres. Asimismo, señalaron que las teorías de la modernización les dieron un gran protagonismo a los medios de comunicación como herramientas para el desarrollo, pero se ignoró a quién pertenecían y por quién eran controlados. Los medios no estaban interesados en defender objetivos sociales o ayudar a las poblaciones menos favorecidas, los medios eran dirigidos comercialmente y su objetivo central no era el cambio social, sino la producción de ganancias.

Desde este enfoque se fueron planteando diversos modelos, entre los cuales podemos encontrar la comunicación para el desarrollo (inicialmente impuesta por FAO en 1970), la comunicación alternativa y comunitaria y la comunicación para el cambio social.

A modo de resumen, se entiende que mientras que una posición ha sostenido que el problema se debía principalmente a la falta de información entre las poblaciones, la otra sugirió que el problema de base era la desigualdad de poder. Así como los diagnósticos eran diferentes, las recomendaciones también lo fueron.

A pesar de las diferencias que existen entre las teorías y los enfoques mencionados, es posible identificar, como plantea Waisbord (2001) algunos puntos de convergencia que pueden ser tomados como posibles caminos a trabajar en el campo de la comunicación internacional. Estos puntos de convergencia son la necesidad de una voluntad política, una concepción de las estrategias como “juego de herramientas”, la integración de los enfoques “de arriba hacia abajo” y “de abajo hacia arriba”, la integración de la comunicación multimedia e interpersonal y la concepción de que deberían integrarse los enfoques personales y ambientales.

Es importante destacar, que como mencionan Gumucio y Tufte (2008), en 1990 nace un nuevo ímpetu en la forma de concebir el desarrollo y el cambio social, que pone especial foco en los derechos humanos, la equidad entre géneros, la sostenibilidad, los procesos participativos, la buena gobernanza y la justicia social.

Es desde este último lugar desde donde surge y se justifica este trabajo de grado. Se busca analizar la gestión de DINAGUA (MVOTMA) sobre el Plan Nacional de Aguas bajo el enfoque particular de la comunicación para el cambio social. Se selecciona esta mirada, ya que en este Plan intervienen algunos de los elementos que Gumucio y Tufte (2008) mencionan que se ha puesto especial atención en los últimos años: el derecho humano del

acceso al agua, la necesidad de lograr sostenibilidad en la gestión de los recursos hídricos, el enfoque participativo y la gobernanza en el tema del agua.

## **2.2 Comunicación para el Cambio Social**

Se toma como eje conceptual lo aportado por Gumucio y Tufte (2008) para quienes la comunicación para el cambio social es:

“Un proceso de diálogo y debate basado en la participación y en la acción colectiva, a través del cual la propia gente determina lo que necesita para mejorar sus vidas. En el corazón del concepto está la convicción de que las comunidades afectadas entienden mejor su realidad que los expertos ajenos a ella.” (Gumucio y Tufte, 2008, p.23).

Para los autores, el eje fundamental de la comunicación para el cambio social es el diálogo. Este enfoque propicia la reunión y el debate, para lograr soluciones colectivamente. En este proceso, la participación de la ciudadanía se torna crucial, se considera importante darle voz a la propia gente de la comunidad.

Se han proporcionado diferentes definiciones de comunicación para el desarrollo.

“Las definiciones más recientes establecen que el objetivo fundamental de la comunicación para el desarrollo es elevar la calidad de vida de las poblaciones, incluso aumentar el ingreso y el bienestar, erradicar la injusticia social, promover la reforma agraria y la libertad de expresión, y establecer centros comunitarios para actividades recreativas y entretenimiento” (Melkote 1991, en Waisbord, 2001, p. 3)

La comunicación para el cambio debe tener como propósito eliminar las restricciones y desigualdades para lograr una comunidad más equitativa y participativa. Los principios que sustentan este enfoque son el respeto, la tolerancia, la justicia social y la preocupación por la cultura. Se entiende que el proceso es más importante que el producto, ya que “la difusión de mensajes es apenas un producto secundario del proceso de comunicación” (Gumucio y Tufte, 2008, p.23).

Este concepto y definición de la comunicación para el cambio social tiene varios puntos en común con la aportada por el consenso de roma en el 2009 en el Congreso Mundial sobre la Comunicación para el Desarrollo, que la definió como:

“Un proceso social basado en el diálogo mediante una amplia gama de herramientas y métodos. También persigue un cambio en distintas áreas como escuchar, generar confianza, intercambiar conocimientos y capacidades, construir procesos políticos, debatir y aprender para lograr un cambio sostenido y significativo.” (UNESCO, 2011, p.1)

La comunicación para el cambio social busca el empoderamiento de la comunidad y el fortalecimiento de su identidad cultural. Este enfoque rechaza el modelo lineal de transmisión de información, y fomenta un proceso cíclico de interacción basado en el conocimiento compartido. Dicha corriente entiende que la comunicación no se debe centrar en la difusión y persuasión, sino que debe fomentar el diálogo, la igualdad, el debate y la negociación. La comunicación debe ser horizontal y su propósito debe ser fortalecer los vínculos comunitarios. Las comunidades deben ser las verdaderas protagonistas del cambio y quienes administren las herramientas de comunicación, ya que es través de la apropiación por parte de las comunidades del proceso de comunicación que se logra la sostenibilidad de los cambios sociales.

No es posible hablar de comunicación horizontal y participación sin mencionar las ideas desarrolladas por el educador brasileño Paulo Freire (1970), quien fundó una corriente de pensamiento relativa a la educación cuyos conceptos pueden ser extrapolables al ámbito de la comunicación. Freire criticó las concepciones dominantes de la comunicación e introdujo la idea de que los programas para el desarrollo habían fracasado porque buscaban informar y persuadir sobre los beneficios de adoptar ciertas innovaciones. Se intentaban nacionalizar conceptos extranjeros y forzar a las poblaciones locales a aceptar las ideas y prácticas occidentales sin siquiera cuestionarse cómo encajaban tales prácticas en culturas existentes. La premisa subyacente de los programas de desarrollo era una concepción autoritaria de la comunicación. (Freire, 1970)

Las ideas de Freire fueron contra los principios del modelo de comunicación de masas, centrado en el emisor, en tanto él entendía a la comunicación como diálogo y participación. La comunicación para este autor debía ayudar a promover un sentido de pertenencia a los sujetos, a través de la construcción de experiencias colectivas. La comunicación para Freire, no es transmisión de información de aquellos “que la tienen” a aquellos “que no la tienen”. En este sentido es que el autor plantea que los problemas en el tercer mundo son problemas de comunicación, y no de información, por lo tanto, las soluciones deben tener una interpretación de comunicación independiente que no sea la aplicación de ideas surgidas de las grandes potencias.

La comunicación horizontal se basa en condiciones de acceso libres e igualitarias, diálogo y participación. Para Beltrán (1967, 2005, 2015) los elementos centrales en la comunicación horizontal son el acceso (el ejercicio efectivo del derecho de recibir mensajes), el diálogo (ejercicio del derecho a recibir y emitir al mismo tiempo mensajes), la participación (es el ejercicio efectivo del derecho a emitir mensajes), los comunicadores, el derecho a la comunicación, la necesidad de comunicación, la libertad, el igualitarismo, y el concepto de que la influencia no es en sí una finalidad de la comunicación.

Estos tres conceptos, tienen una relación interdependiente, lo que implica que: a mayor acceso, mayor probabilidad de diálogo y participación. A mejor diálogo mayor y mejor utilidad del acceso y mayor impacto de la participación. A mayor y mejor participación, mayor probabilidad de ocurrencia del diálogo y del acceso. Por último, cuanto mayor sea el acceso, el diálogo y la participación, mejor será la satisfacción de la necesidad de comunicación.



*Ilustración 3. Diagrama de comunicación horizontal. Fuente: elaboración propia.*

Como señala este autor, el acceso es la condición para que exista comunicación horizontal, y el diálogo es el eje para que la misma sea democrática. Es en la línea acceso-diálogo-participación que se da el grado de dificultad ascendente para lograrse. En términos de dificultad de logro, el acceso está en un bajo nivel, el diálogo en uno intermedio y la participación en un alto nivel. La práctica de la comunicación horizontal es más viable en el caso de formatos interpersonales individuales y de grupo, que en el caso de los formatos interpersonales de masas. La explicación está dada por la clara dificultad intrínseca de lograr la retroalimentación en la comunicación de masas.

En el proceso de empoderamiento, la comunicación tiene un rol fundamental (UNESCO, 2011, p. IX), ya que es la herramienta a través de la cual las personas pueden deliberar y expresar su opinión sobre los temas que son importantes para su propio bienestar. Es, precisamente, el rol de la comunicación en los procesos de empoderamiento lo que la distingue de otras formas de comunicación.

Otro de los elementos que adquiere gran importancia en los procesos de comunicación para el cambio es la provocación o inicio del proceso. Este concepto fue desarrollado por Juan Díaz Bordenave (1996) quien señala que la comunicación para el desarrollo en la situación del nuevo planteamiento participativo actúa en tres ejes. En primer lugar, facilitando el diálogo entre la comunidad. En segundo lugar, fortaleciendo la capacidad de la comunidad de hacer conocer sus aspiraciones, necesidades y problemas a las autoridades y a la sociedad. En tercer lugar, promoviendo que las instituciones oficiales y privadas usen correctamente la comunicación para el encuentro con las comunidades, de manera que las organizaciones capten y transmitan las necesidades de la comunidad, coordinen sus programas de apoyo y elaboren proyectos de intervención social.

Otros autores incorporan el concepto del modelo integrado de comunicación para el cambio social (MICPCS) que fue elaborado para describir el cambio: diálogo comunitario y acción colectiva. Este modelo señala que todo cambio comienza con un catalizador o estímulo que puede ser externo o interno a la comunidad. Este estímulo lleva a un diálogo, que, si es efectivo, conduce a la acción colectiva y a la resolución de un problema en común. Los catalizadores pueden ser: un estímulo interno, un agente de cambio (intervención de otra organización), una innovación, políticas que llevan a la comunidad a actuar, disponibilidad para tecnología, medios masivos de comunicación, entre otros.

### **2.3 Diálogo**

El término comunicación trae aparejado cierta confusión. Como plantea Frank Gerace (1973) la comunicación debe implicar una comunión, debe unificar los polos comunicantes, de lo contrario es mera información. Los procesos de desarrollo deben siempre concebir a la comunicación de manera dialógica, en el entendido de que donde no hay diálogo no hay concientización. El diálogo demanda una común inserción en la misma realidad, es el encuentro de las personas a través de una vivencia común que comparten.

En los proyectos de desarrollo se busca generar conciencia, sin embargo, muchas veces se la quiere lograr a la distancia. Esto supone el primer error, ya que la concientización no se enseña, sino que se logra, se alcanza en el terreno, es el momento culminante de un proceso. Solo el que vive la realidad puede iniciar el proceso.

Los conceptos de diálogo, participación y empoderamiento, relacionadas a la comunicación para el cambio social son apoyados por diversos autores. Por ejemplo, como se menciona en el Manual Comunicación para el desarrollo, una guía práctica (2014) la comunicación para el desarrollo es una tarea transversal en un ambicioso proceso de cambio. "Mantener un diálogo horizontal, fomentar la participación local y empoderar a la gente es tarea de

todas y todos. La comunicación para el desarrollo proporciona herramientas y procedimientos para lograr estos objetivos” (Berne, en Comunicación para el desarrollo, una guía práctica, 2014, p.7). Para Rosa María Alfaro (2012) los ciudadanos deben convertirse en los verdaderos protagonistas de su propio desarrollo, y es en este sentido que la participación ciudadana se vuelve fundamental. Luis Ramiro Beltrán (1967, 2005, 2015) también entiende a la comunicación para el cambio social como un proceso de diálogo a través del cual los participantes deciden quiénes son, qué quieren y cómo pueden obtenerlo. Se vuelve a destacar la idea de la comunidad como actor protagonista de su desarrollo y la idea del diálogo horizontal e intercambio participativo.

Para que el proceso se dé correctamente, es necesario en primer lugar generar las capacidades necesarias para que se dé el proceso de participación. “Es importante diagnosticar la capacidad de la sociedad civil y los sectores que se embarcan en estos retos para construir el desarrollo y convivencia ética. Porque no podemos ir más allá de lo que somos capaces de generar” (Alfaro, 2012, p. 69). UNESCO (2011) también menciona que para lograr la apropiación de estos procesos es necesario trabajar en la generación de capacidades previas.

Jacobson y Kolluri (1999) aportan el concepto de la comunicación participativa como la apertura al diálogo, donde fuente y receptor están involucrados en un intercambio continuo, con un pensamiento constructivo sobre la situación, identificando necesidades y problemas de desarrollo, para decidir qué se necesita para mejorar la situación. Es así que comunicación participativa y diálogo se encuentran íntimamente relacionadas.

## **2.4 Participación ciudadana**

Una vez generadas las capacidades en los actores, toma fuerza el concepto y la importancia de la participación ciudadana en los procesos de comunicación para el cambio social.

Como señalan Gerace y Lázaro (1973) comunicación y participación están íntimamente relacionadas. En este sentido, los autores entienden que el problema de participación es problema de comunicación. Las personas deben tomar conciencia del valor de su experiencia, decir con su palabra y vencer su miedo a la libertad.

Para que la participación sea real, es importante que la comunicación sea horizontal y dialógica

“Nos asusta la posibilidad de una programación centralizada, escrita por ideólogos, producida por profesionales y transmitida por técnicos que tenga la finalidad de fomentar la participación y la concientización. No se puede inculcar el espíritu crítico en la audiencia de la misma manera en que se vende jabón. La participación es una

vivencia. Sólo se puede aprender a participar participando. Es posible informar sobre la participación, pero no se puede enseñar participación.” (Gerace, F. & Lázaro, H., 1973, p.131).

Existen diversas definiciones y miradas referidas a qué es la participación ciudadana. Según Font y Blanco (2003) la participación ciudadana es “cualquier actividad dirigida a influir directa o indirectamente en las políticas públicas, realizada tanto por los ciudadanos individuales como por todo tipo de colectivos.” (Font y Blanco 2003, citado en AGESIC, 2012, p. 9).

Según el documento publicado por AGESIC (2012) la participación ciudadana implica involucrar a los ciudadanos en los procesos decisivos de la elaboración de políticas públicas o proyectos que nacen desde la Administración, tanto en el diseño, implementación, monitoreo o evaluación. Para que exista participación ciudadana deben existir: individuos interesados en participar, espacios que articulen entre el Estado y los diversos actores sociales e instrumentos y procedimientos del gobierno que se pongan a disposición de los ciudadanos para facilitar su intervención. “Una población informada y participativa podrá colaborar en una correcta implementación de los proyectos o programas y aumentar así las posibilidades de que el producto de los mismos sea más ajustado a las necesidades de los beneficiarios” (AGESIC, 2012, p.9).

Se considera importante destacar lo mencionado por Gramberger (2001), quien señala que involucrar a los ciudadanos en un proceso de participación ciudadana activa implica dos condiciones. La administración pública debe reconocer que los ciudadanos tienen la capacidad autónoma para discutir y plantear alternativas, y debe también compartir la agenda y tener el compromiso de considerar lo elaborado en conjunto. Por su parte la ciudadanía debe asumir la responsabilidad de hacerlo.

Según este último autor, la participación activa por parte de los ciudadanos implica que éstos jueguen un rol en la elaboración de políticas públicas. Sin embargo, él destaca que la responsabilidad del gobierno sigue siendo definir la política y tomar la decisión final. Entiende a la participación ciudadana como un proceso de toma de decisiones que se crea bidireccionalmente entre ciudadanos e instituciones públicas y que está fundamentada en el principio de la coparticipación.

La participación ciudadana es una parte fundamental de la democracia. Es un derecho que influye en la forma de gobernar y en la toma de decisiones. Las personas tienen derecho a participar y a ser una parte activa de las políticas públicas, por lo que la participación ciudadana promueve un Estado eficiente y representativo. Cuando los ciudadanos no ejercen su derecho a participar, cuando el Estado no da lugar a la participación se genera

un Estado poco representativo y a la vez, en el no cumplimiento del deber ciudadano de fiscalizar a las autoridades. Es importante, en este sentido, ejercer efectivamente los derechos que se tienen, en eso consiste la democracia.

Se plantea en la Guía Práctica para la Implementación de la Participación Ciudadana (2010), que la ciudadanía no desea ser una mera receptora de las políticas, sino que demanda la asunción de un rol más activo. No alcanza con que se garantice a la misma la prestación de un determinado servicio público, sino que dicho servicio debe ser prestado con calidad, eficacia y eficiencia. En definitiva, lo que los ciudadanos no quieren es ser meros espectadores de las acciones públicas, sino protagonistas en la toma de decisiones que les afectan, para que se les garantice en el ámbito público un derecho que poseen en el ámbito privado.

Guy Bessette (1996) señala que la comunicación para el desarrollo debe ser participativa, poniendo énfasis en los procesos bidireccionales y no enfocándose en la diseminación de mensajes, transmisión de información o persuasión para lograr el cambio de comportamiento. Se debe alentar el diálogo centrado en el análisis de los problemas y la búsqueda de soluciones. La comunicación se convierte en una herramienta para lograr la emancipación de las comunidades. La gente debe apropiarse del proceso comunicativo, debe comprenderlo. Se deben seleccionar canales que propicien el intercambio de información de la comunidad.

Para Grundmann y Stahl (2002) en el proceso participativo todos los actores deben ser involucrados en todas las fases del proyecto, lo que facilita un trabajo sustentable y democrático. Al tomar la participación como fundamental, se debe tener una metodología de trabajo que sea coherente a esta idea y que realmente facilite procesos participativos a lo largo de todo el proyecto.

Éstos últimos entienden que en una metodología participativa se parte de un análisis profundo de la situación enfocada en los problemas, necesidades y potenciales de los diferentes individuos involucrados. La planificación debe necesariamente involucrar a todos los actores. A su vez, una metodología participativa no puede tener estrategias fijas y cerradas, sino que estas deben ser plausibles de ser modificadas a lo largo del camino si es necesario. En el proceso se deben generar actividades de capacitación y asesoría que realmente lleguen a los involucrados de una manera adecuada. Además, la moderación de los eventos debe asegurar el intercambio verdadero de los actores.

Es importante señalar, que la gobernabilidad representa un reto y un riesgo para quienes buscan promover la comunicación participativa. Como señala Chin Saik Yoon (1996) depende del tipo de comunidad cómo se reciba, muchas veces puede existir una comunidad

que anhele la participación, pero le tema a la misma. A la hora de promover la comunicación participativa debemos asegurarnos de que la población esté dispuesta a ser parte del proceso, por lo que la generación de capacidades mencionadas previamente es fundamental. En este sentido, la participación puede ser vista como un proceso a través del cual los individuos y la comunidad están activamente involucrados en todas las fases del desarrollo, lo que genera mayor equidad y sostenibilidad.

Desde un punto de vista jurídico-político la participación ciudadana fue trabajada por el jurista español Lliset Borrel (1985), quien la define como:

“El conjunto de mecanismos que permiten la intervención de los ciudadanos en la organización o en la actividad de la Administración pública, sin integrarse en las estructuras burocráticas y apartándose de las técnicas tradicionales de colaboración de los particulares con la Administración pública (concesionarios, etc.). El que participa no se convierte, por supuesto, en funcionario, ni tampoco en colaborador benévolo o interesado. El que participa actúa como ciudadano, preocupado por el interés general y no como interesado personal y directo; el contenido de su acción no es económico, sino político. La finalidad que persigue no es una mayor eficacia en la Administración, sino la realización de un ideal democrático”. (Lliset Borrel, 1985, 309).

La participación para este autor es un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados que afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve.

Participación implica que la población sea protagonista del desarrollo, que sea responsable tanto del éxito como del fracaso en su localidad. Como señala Ubaldo Santiago Carrillo (2004) que sea una participación vinculante y no especulativa, que asuma responsabilidades tácitas, que sea activo en todo el proceso de la gestión.

Jules Pretty (1995) retoma la idea de Rahnema (1992) y advierte que muy a menudo se ha impulsado a la gente a participar en acciones que no les interesa, simplemente por lograr participación. Este fenómeno se ha dado ya que numerosos estudios han demostrado que la participación es un componente clave en el éxito de los proyectos de desarrollo. El autor señala que el término participación tiene diferentes significados e identifica al menos siete acepciones en las que el término ha sido interpretado en las organizaciones de desarrollo. Éstas siete acepciones son:

1. Participación pasiva: cuando la participación se da sabiendo lo que va a pasar o ya pasó. Es un anuncio unilateral desde el proyecto, donde no se tienen en cuenta las respuestas de la gente.
2. Participación en dar la información: cuando las personas participan solamente contestando preguntas que realizan los investigadores mediante encuestas de cuestionario. No se da a la gente la oportunidad de influenciar resultados ya que los resultados de la investigación no son compartidos ni revisados.
3. Participación por consulta: cuando las personas participan siendo consultadas y escuchadas por alguien externo. Los profesionales son quienes definen los problemas y las soluciones y las modifican en base a las respuestas de las personas.
4. Participación por incentivos materiales: cuando la participación se da a cambio de algún recurso material. Se suele llamar participación pero en realidad las personas no tienen interés de prolongar la participación cuando cesa el incentivo.
5. Participación funcional: en este caso las personas participan formando grupos que deben cumplir determinados objetivos que están definidos con anterioridad en el proyecto. Este involucramiento no suele ser realizado en las primeras etapas del proyecto o en la planificación sino luego de que han sido tomadas las decisiones importantes.
6. Participación Interactiva: las personas participan en el análisis conjunto, luego realizan planes de acción y forman organizaciones locales nuevas o fortalecen las existentes. Este tipo de participación tiende a involucrar metodologías que sean interdisciplinarias y que busquen lograr múltiples perspectivas y utilizar procesos sistemáticos y de aprendizaje estructurado.
7. Automovilización: se da cuando la gente participa tomando iniciativas propias independientes de las instituciones externas. La propia gente hace contacto con instituciones para conseguir recursos y consejos pero mantienen el control de cómo utilizar los recursos.<sup>8</sup>

Para Pretty “si el objetivo es lograr el desarrollo sostenible, entonces nada menos que una participación funcional será suficiente” (Pretty, 1995, p. 62). Es un término con el que hay que tener mucho cuidado, ya que la mayoría de las acepciones en las que suele utilizarse en vez de contribuir al desarrollo, lo amenazan. Destaca que una vez que se utilice el término, es importante aclarar en cuál de los sentidos se utiliza. A su vez, el autor menciona que el problema de las autoridades es que necesitan tanto la participación de la gente al igual que le temen a la misma. Necesitan el apoyo y la aprobación, pero temen que ese involucramiento sea poco controlable y retrase la planificación. Pero, Pretty advierte que, si este temor permite solamente que la participación se dé de manera controlada, los

---

<sup>8</sup> Cuadro de definiciones del autor en el anexo

resultados solamente serán desconfianza y una mayor alienación. Se debe reflexionar con cautela sobre qué tipo de participación se está utilizando.

En los enfoques participativos donde se busca promover el rol de los ciudadanos es necesario considerar a la comunicación como empoderadora. En el marco de un contexto de participación la comunicación puede ayudar al desarrollo social, como planea Mefalopulos (2002), a través de la promoción de modelos que conllevan un diálogo genuino y un intercambio de conocimientos, que exijan la colaboración entre todos los participantes y que impliquen además un intercambio de conocimientos como manifestación de un aprendizaje recíproco y una toma de decisiones grupal.

La comunicación empoderadora tiene como objetivo alcanzar un nivel de desarrollo que permita a los ciudadanos con menos recursos tener el control de las decisiones que atañen y afectan a su propia vida. Como plantea el mencionado autor, los ciudadanos han tenido por lo general un rol pasivo o parcialmente activo, sus intervenciones han sido decididas únicamente por los responsables de las políticas de desarrollo. Lo que propone la comunicación empoderadora es terminar con ese paradigma donde los responsables de las políticas marcan los límites de la participación y el rol ciudadano. Y se basa en la aplicación de una democracia genuina, lo que implica el respeto por los derechos universales de los seres humanos.

Empoderamiento significa velar por la dignidad y el valor de la identidad personal y la reevaluación de las instituciones culturales que tenemos a nuestro alrededor para dar más reconocimiento a nuestro capital cultural y personal y considerarlo más valioso.

#### **2.4.1 No aplicación de comunicación participativa**

A menudo la comunicación participativa no se aplica. James Deane (2001) señala que algunos motivos de su no aplicación se pueden deber a que, aunque la corriente desde el punto de vista teórico y académico esté muy desarrollada, sigue siendo muy difícil poner en práctica los principios de comunicación participativa, ya que suele obrar en horizontes de largo plazo, es muy compleja de evaluar su impacto y es difícil conseguir apoyo de donantes. Chin Saik Yoon (1996) apoya esta idea, remarcando que la participación necesita tiempo, es un proceso que no puede apurarse para cumplir con una fecha, no se pueden pautar fechas de entrega. Esta autora señala que los ciclos en los cuales en general se plantea la comunicación participativa son demasiado cortos, por lo que suelen terminarse los procesos de comunicación cuando estaban a punto de evolucionar a comunicación participativa. A su vez, James Deane (2001) señala que es un tema complejo porque incorporar técnicas participativas en los proyectos implica, además de un cambio importante de enfoque, que las instituciones renuncien a sus agendas, cosa que muchas veces no están dispuestos a hacer.

## 2.5 Sostenibilidad

Para Grundmann y Sthal (2002) sostenibilidad implica que los procesos (tanto en el manejo sostenible de los recursos naturales como en la equidad de relaciones sociales que se desarrollan en un determinado proyecto) sean adaptados activamente a situaciones cambiantes después de que finalice el proyecto y que tengan continuidad. Señalan que “los procesos de desarrollo son sostenibles cuando las y los involucrados se identifican con ellos y organizan así su desarrollo de manera auto responsable” (Grundmann y Stahl, 2002, p.22). Coincide con esta idea de un proceso que puede mantenerse en el tiempo, para hacer referencia a la sostenibilidad, la autora Flores Bedregal (s.f.), señala que una sociedad sostenible debe ser lo suficiente flexible, visionaria y sabia para no socavar los sistemas físicos y sociales que la mantienen.

El concepto de sostenibilidad ha evolucionado significativamente a lo largo de su reciente historia. En un comienzo, el concepto giraba alrededor del uso sostenible de los recursos, bajo el objetivo de alcanzar el máximo rendimiento con una orientación ambiental. Este enfoque estuvo ligado a las restricciones de los sistemas naturales y la imposibilidad de un crecimiento indefinido. En la actualidad se está redefiniendo el concepto con una visión más integradora, esto se debe a que se conoce más sobre las dinámicas complejas y las interacciones entre los sistemas humanos y naturales.

Es pertinente destacar lo planteado por Jiménez Herrero (2002) quien sostiene que el concepto de sostenibilidad está más ligado a la idea de cambio que a la noción de estabilidad, comúnmente asociada a la de sostener un sistema de forma permanente para mantener un determinado estado. Por el contrario, sostenibilidad evoca un proceso dinámico y evolutivo, que no es consecuente con la idea de perpetuar una situación (*statu quo*), o de alcanzar un estado futuro estable sobre la base de un equilibrio estático. Incluso el cambio y la adaptación pueden considerarse como propiedades constitutivas de la sostenibilidad.

Este autor menciona que, desde la perspectiva actual, la sostenibilidad de desarrollo está relacionada con la habilidad de los sistemas para funcionar sin disminuir o agotar de manera absoluta los recursos claves que existen. El autor destaca que sostenibilidad y desarrollo sostenible no son sinónimos. La sostenibilidad es un principio funcional, mientras que el desarrollo sostenible puede ser identificado como una opción que incluye objetivos sociales y satisfacción de necesidades, que varían según la escala de valores y el contexto, un proceso abierto que se retroalimenta de manera progresiva.

La sostenibilidad implica tener en cuenta a las futuras generaciones. El concepto desarrollo sostenible apareció por primera vez en el informe Brundtland (1987), se basa en los factores de economía, sociedad y medio ambiente y es definido en este informe como el hecho de: “satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones del futuro para atender sus propias necesidades” (Comisión Brundtland: *Nuestro Futuro Común* 1987, citado en Ramírez et al, 2004, p. 55).

## 2.6 Comunicación y desarrollo

Es cada vez más necesaria la existencia de un marco que sirva de referencia para el desarrollo mundial. La transferencia de experiencias de los países industrialmente avanzados a los países menos desarrollados no ha sido una estrategia exitosa. Esto ha llevado a que se forje un nuevo paradigma de desarrollo, que como plantea Florangel (1979) supone que la población sea autosustentable, que tenga un espíritu de cooperación y unidad, lo cual lleva a elevar la conciencia social y política asegurando de este modo una distribución equitativa de recursos.

La concepción que se tiene actualmente de desarrollo es producto de una evolución, de ser un proceso lineal paso a ser un proceso dialéctico continuo basado en la interacción. Este autor plantea que el modelo lineal partía de la existencia de una fuente de conocimiento e información. Pero esta visión fue cuestionada en 1960 cuando los teóricos comenzaron a proponer que el conocimiento, los recursos y las innovaciones no tienen que provenir necesariamente de fuentes externas. Por el contrario, la comunicación debe tener como cometido ayudar a utilizar los recursos existentes, desarrollar la tecnología autóctona y alentar a la planificación de abajo hacia arriba y la participación.

Se entiende que el desarrollo es un “proceso ampliamente participativo de cambio social en una sociedad, cuyo objetivo es el progreso social y material (que incluye más igualdad, más libertad y valores) de la mayoría de las personas a través del logro de un mayor control sobre su entorno”. (Rogers, 1976, p. 209). Siguiendo este planteo se puede pensar que el concepto de comunicación para el desarrollo se asocia a cualquier tipo de comunicación que apoye de algún modo al desarrollo. Y que este enfoque se caracteriza por ser sobre todo un proceso y no una técnica.

El vínculo entre comunicación y desarrollo es tan fuerte que incluso se ha llegado a afirmar que existe una relación directa entre el subdesarrollo de un país y el estado de su comunicación (Lee, 1976). En esta misma línea se posiciona Beltrán (1967), quien plantea que es posible inferir el nivel del desarrollo general de un país a partir de su nivel de desarrollo de las comunicaciones. Argumenta esta afirmación planteando que el desarrollo implica interacción, movilización y participación universal en la toma de decisiones en cuestiones de interés público y en el proceso de logro de los objetivos nacionales. La interacción la movilización y la participación no pueden tener lugar sin la comunicación. Es en este sentido que se puede afirmar que la comunicación es un instrumento para lograr desarrollo.

En general, son pocos los países en desarrollo que han de avocar las comunicaciones de modo de ayuden al desarrollo, parecen creer que las comunicaciones existen

automáticamente y no es necesario hacer nada para crearlas. Esto denota que parten de una definición de comunicación en la que hablar se equipara a persuadir y escuchar a comprender y aceptar. Ese concepto de comunicación, como afirma Beltrán (1967) ha conducido a muchos gobiernos de los países en desarrollo a descuidar las comunicaciones a la hora de planear y comprender el desarrollo. Esto conduce a relaciones sociales limitadas a unos cuantos contactos dentro del círculo inmediato de conocidos y que por lo tanto la gente de una localidad ignore lo que sucede en la capital, o en las otras localidades. Cada pequeña comunidad considera a las demás como extranjeros. Es muy difícil que un proceso de desarrollo sea exitoso si se parte desde este paradigma de comunicación donde la indiferencia, la desconfianza, y el aislamiento prevalecen sobre la comprensión mutua y la cooperación.

No gestionar la comunicación en los proyectos de desarrollo, supone gobiernos sin canales adecuados para transmitir los mensajes de desarrollo a la población; agentes del terreno que solo pueden llegar hasta números muy reducidos de personas en unas pocas regiones. Esto resulta en un pueblo que no tiene modo de expresar sus deseos a su gobierno y muy poca oportunidad de comprobar el comportamiento de las dependencias oficiales.

Teniendo en cuenta lo planteado anteriormente es posible llegar a la conclusión de que “la comunicación debe ser el principal apoyo e instrumento de la estrategia para el desarrollo, ya que solo por medio de la comunicación al pueblo puede tener lugar cualquier desarrollo”. (Beltrán, 1967, p.95). Es, en este sentido, que es posible afirmar que el desarrollo depende de la comunicación.

Según Beltrán (1967) para que el desarrollo sea efectivo y logre sus objetivos resultan determinantes ciertas condiciones en relación a la comunicación:

1. Incorporar el desarrollo de las comunicaciones en el plan principal de desarrollo nacional para que esté al servicio de todas las demás actividades relacionadas.
2. Incluir fondos en el presupuesto nacional para fomentar el desarrollo de las comunicaciones
3. Incluir y ayudar a las universidades y a otras instituciones superiores de la educación a fin de que establezcan preparación profesional en los principios y técnicas de las comunicaciones para especialistas y técnicos sobre el terreno.
4. Se debe organizar y fomentar la investigación en las comunicaciones de tal modo que los planeadores tengan información digna de confianza sobre qué mensajes de desarrollo transmitir por medio de qué canales y para qué público.
5. Se deben producir en el lenguaje del país, la literatura esencial para la preparación en comunicaciones.

6. Se debe proporcionar a los trabajadores las ayudas de comunicaciones (verbales, escritas y visuales) que deban tener para hacer que sus contactos personales sean efectivos.

Como punto número siete, es importante destacar el rol del nuevo comunicador, un concepto aportado por Gumucio (2002). El comunicador que trabaja en proyectos de desarrollo debe ser alguien que equilibre un enfoque muy práctico de la realidad social con la capacidad de elaborar y conceptualizar estrategias. Los desafíos de la comunicación están en constante evolución, hay nuevas situaciones y también nuevas posibilidades. El nuevo comunicador tiene el desafío y el reto de tener que tener la capacidad de navegar desde un medio a otro, de elegir entre múltiples herramientas de comunicación y adaptar las estrategias a diferentes situaciones.

Gumucio (2002) establece que las premisas del nuevo comunicador deben ser:

- Entender que la tecnología no es más que una herramienta. Puede apoyar el proceso de comunicación, pero éste último no debe ser totalmente dependiente de la misma.
- Entender que la comunicación para el cambio social necesita de una sensibilidad muy especial, que apoye la identidad cultural. El desarrollo y el cambio social debe ser posibles dentro de un proceso horizontal respetuoso.
- Estar familiarizado con el concepto de que el proceso es más importante que el producto. A diferencia de otros ámbitos de la comunicación (periodismo, publicidad o audiovisual) en la comunicación para el cambio social y el desarrollo el proceso de comunicación con las personas y las comunidades es más importante que cualquier material generado.

## **2.8 La nueva agenda de desarrollo sostenible**

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) definió un nuevo programa de desarrollo sostenible que entró en vigor el 1° de enero de 2016, en el cual se definieron 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS)<sup>9</sup> con 169 metas específicas que deben ser alcanzadas en los próximos 15 años.

Estos objetivos buscan poner fin a la pobreza en todas las formas, luchar contra el cambio climático y reducir la desigualdad. Se entiende que, para esto, las iniciativas promovidas deben ir a la par de estrategias que favorezcan crecimiento económico y que aborden necesidades sociales como ser la educación, salud, protección social y las oportunidades de empleo, y deben, a su vez, luchar contra el cambio climático y promover la protección del medio ambiente.

---

<sup>9</sup> Ver anexo

Si bien estos 17 objetivos no son jurídicamente obligatorios, se espera que los países los adopten y los gobiernos establezcan marcos nacionales para asegurar su logro. Dado que el Plan Nacional de Aguas tratado en esta tesis es una política pública que se circunscribe al ámbito ambiental, el equipo considera que debería estar alineado con los ODS.

## **2.9 Definición del equipo y enfoque en este trabajo**

El presente trabajo se centra en la perspectiva de la comunicación para el cambio social más que en la perspectiva de la comunicación para el desarrollo, ya que se entiende que este enfoque es el planteamiento más reciente e incorpora elementos de todos los anteriores.

Si bien la comunicación para el desarrollo es una corriente fuerte, que ha dado un giro y se ha diferenciado de la concepción inicial que tenía (proveniente del modelo de 1970 impulsado por FAO), el equipo considera que sigue teniendo elementos que lo alejan de la concepción que se considera que debe aplicarse a este tipo de iniciativas, como el Plan Nacional de Aguas. Proyectos que implican participación, intercambio ciudadano, diálogo y que buscan ser discutidos, comprendidos y entender las problemáticas de cada comunidad, deben ser pensados y gestionados desde el enfoque social.

Muchas formas de comunicación, que han sido conocidas con diversos nombres durante años, comunicación: popular, horizontal, alternativa, dialógica, etc., forman parte, según Gumucio & Tufte (2012), del concepto más amplio de la comunicación para el cambio social. Si bien cada una de estas corrientes son diferentes y responden al movimiento social del que surgen, para estos autores, la comunicación para el cambio social toma toda esta la corriente latinoamericana para construir su teoría.

El equipo considera que sería enriquecedor que este Plan fuera concebido bajo la lógica de la comunicación para el cambio social y no de la comunicación para el desarrollo, donde se busque el fortalecimiento colectivo, donde se ponga énfasis en el proceso en sí mismo y donde los productos generados deben ser coherentes y contar con la misma lógica comunicacional que el proceso. Si bien hay muchos autores que consideran que el proceso importa más que el producto, el equipo cree que no se debe caer en la falsa dicotomía entre proceso y producto, ya que los límites son difusos. Los productos deben reflejar los procesos y los procesos deben estar vinculados a los productos buscados.

### **3. Metodología y diseño de investigación**

#### **3.1 Marco metodológico**

Se entiende que la presente investigación es de corte exploratoria por tres razones fundamentales. En primer lugar, porque es un estudio de caso; en segundo lugar, porque no hay antecedentes de estudio; y, en tercer lugar, porque el alcance es acotado, se busca conocer el tema, pero no explicarlo.

“Los estudios exploratorios se realizan cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado, del cual se tienen muchas dudas o no se ha abordado antes. Es decir, cuando la revisión de la literatura reveló que tan solo hay guías no investigadas e ideas vagamente relacionadas con el problema de estudio, o bien, si deseamos indagar sobre temas y áreas desde nuevas perspectivas.” (Sampieri, 2006, p. 100-101)

Si bien hay un marco conceptual fuerte y amplio sobre la temática de la comunicación para el desarrollo no hay trabajos de grado sobre esta temática en Uruguay y no hay análisis de estudio de caso aplicados. A su vez, no hay un trabajo previo, en este sentido, aplicado al Plan Nacional de Aguas.

El método elegido para la realización de este trabajo fue el cualitativo. Se entiende por método un “conjunto de técnicas que, coherentes con la orientación de lo que queremos obtener y el uso de determinadas herramientas, permitirán la obtención de un producto particular” (González y Orozco, 2012, p. 34-35). Y el método cualitativo puede definirse como prácticas interpretativas, con un interés marcado por las individualidades y las perspectivas que, sujetos particulares, tienen de determinado problema u objeto. A su vez, es a partir de estos supuestos que se plantean las preguntas de investigación (Irazábal, Martorelli, Ponce y Santangelo, 2010).

El enfoque cualitativo es naturalista, porque estudia a los objetos y seres vivos en sus contextos o ambientes naturales. A su vez es interpretativo, pues intenta encontrar sentido a los fenómenos en términos de los significados que las personas les otorgan.

Este enfoque no consiste en métodos de recolección de datos estandarizados, sino que por el contrario se basa en obtener perspectivas, vivencias y conductas de los participantes. El investigador recaba datos expresados a través del lenguaje escrito, verbal y no verbal, así como visual, los cuales analiza y los convierte en temas, esto es, conduce la indagación de una manera subjetiva. (Todd, Nerlich y McKeown 2004, en Hernández Sampieri, 2006, p. 8).

Como plantean González y Orozco (2012), el primer elemento que permite enfocarse en lo que se quiere investigar es la definición de la o las preguntas de investigación. Por este motivo, el primer paso realizado fue definir cuáles eran las mismas. Una vez definidas y delimitadas las preguntas de investigación fue posible explicitar qué se quería investigar, identificando así el problema de investigación.

En el análisis cualitativo la investigación se inicia con un estudio del mundo social y a partir de este se construye una teoría coherente, por ello se dice que es un proceso inductivo, ya que explora, describe, para luego generar perspectivas teóricas. Dicho de otra forma, se parte del estudio de lo particular para lograr generalizaciones. Este es el caso de la presente investigación, en la cual se realizaron diversas entrevistas, se analizaron los datos obtenidos y se generaron conclusiones. “Es decir, se procedió caso por caso, dato por dato, hasta alcanzar a una perspectiva más general”. (Hernández Sampieri, 2006, p.8).

Dentro de las técnicas cualitativas las seleccionadas para el presente trabajo fueron la revisión documental y revisión bibliográfica, como técnicas indirectas, y la observación y la entrevista en profundidad, como técnicas directas.

### **3.2 Desarrollo metodológico**

#### **ETAPA 1: Revisión de la literatura**

Como menciona Sampieri (2006) la revisión de la literatura es fundamental porque ayuda a identificar los principales estudios que se han realizado sobre el problema de investigación, y porque permite conocer que se está haciendo en la actualidad sobre el tema. Dicho en otras palabras, es esencial para construir un panorama sobre el estado del arte de la temática a investigar.

La revisión de la literatura implica acudir a los antecedentes, lo cual permite conocer cómo se ha venido tratando un tema, evitando de este modo los errores que se han cometido en otros estudios. Al mismo tiempo, amplía el horizonte del estudio y sirve como guía al investigador para que se centre en su problema y no se desvíe del planteo original. A su vez, es útil para sustentar y argumentar la necesidad de realizar el estudio. Por último, la revisión de literatura conduce al establecimiento de hipótesis y afirmaciones, que más tarde se someterán a prueba en la realidad.

La revisión de la literatura es fundamental para sustentar teóricamente el estudio. Por ello, en el presente trabajo se realizó una revisión extensa de la literatura sobre el tema con el fin de optar con criterio por una selección de autores y de enfoques teóricos de referencia.

Habiendo conformado el primer panorama del tema, se buscó literatura sobre el mismo en al menos dos bibliotecas físicas y más de cuatro virtuales. Así, fue que se identificó el libro de Gumucio y Tufte “*Antologías de la comunicación para el cambio social*”, como texto de referencia y consulta permanente para la elaboración del presente trabajo. A su vez, en el proceso de revisión se consultaron más de tres revistas científicas, diversos *papers* y tesis realizados sobre el tema de interés. Se utilizaron documentos de elaboración reciente, los cuales fueron consultados de manera manual, mediante motores de búsqueda y espacios en internet. Entre estos documentos, se destaca el Plan Nacional de Aguas (en su versión completa y su versión sintetizada), y documentos y trabajos realizados en relación al Plan, elaborados por DINAGUA, Deci Agua y la sociedad civil. Entre éstos últimos se destacan el análisis final presentado por el panel ciudadano, los documentos realizados por el panel de expertos, el análisis realizado por Víctor L. Bacchetta y notas de prensa acerca del tema, como los artículos subidos a la web del MVOTMA y notas periodísticas en el diario La República.

## **ETAPA 2: Observación**

Una de las principales técnicas de la investigación cualitativa es la observación. Ésta se caracteriza por la presencia del investigador en el escenario de investigación, y dependiendo del grado de involucramiento y las necesidades contextuales del investigador, la observación puede ser o no participante. Para este trabajo, el equipo asumió el rol de observadores no participantes, con el fin de mantener cierta discreción siendo lo menos visible e intrusivos posible.

Como principal herramienta para llevar adelante esta técnica, se utilizó el diario de campo, una especie de libreta donde el equipo fue plasmando todos los detalles observados y los cambios percibidos, sin perder el hilo de los hechos. Antes de salir al campo a observar, se realizó una ficha de observación, en donde se consignó que era lo que se buscaba observar. Esta ficha fue útil para mantener la organización.

Se utilizó la técnica de observación, en algunas de las instancias de diálogo, abiertas a la ciudadanía promovidas por el Plan Nacional de Aguas, con el fin de comprender la dinámica de diálogo y participación en su naturaleza y para descubrir elementos que no son evidentes. Como plantea (Irazábal et al., 2010) la observación es una técnica que permite la observación de los fenómenos en los escenarios naturales, posibilitando así, la espontaneidad de los mismos. Se entendió que el observar algunas de las instancias de participación ayudaría a clarificar cómo desde la organización se conciben estas instancias.

El equipo asistió en rol de observador a tres instancias de diálogo y discusión sobre el plan:

- El 9 de septiembre del 2016 se concurrió a una sesión de la Comisión de Cuenca de La Laguna del Cisne, en el Club Albatros, Ciudad de Salinas.

- El viernes 21 de octubre del 2016 se participó de la jornada abierta realizada en el Centro Comercial de Mercedes, Soriano.
- El jueves 1º de diciembre del 2016, se asistió a la presentación de los aportes a la propuesta del Plan Nacional de Aguas, presentada por el panel ciudadano. Dicho evento se realizó en la Sala de Conferencias (L5) de la Facultad de Ciencias Sociales.

En cada una de las jornadas asistidas se utilizó una ficha de observación donde se detallaba, de manera organizada, las categorías y elementos esenciales que debían ser observados en cada instancia para lograr llegar a conclusiones que fuesen fieles a la realidad.

CATEGORÍA OBSERVADA	ELEMENTOS OBSERVADOS	OBJETIVO DE LA OBSERVACIÓN
El espacio	Amplitud y capacidad del lugar seleccionado para llevar a cabo la actividad.	Conocer cuántas personas esperan que concurren las autoridades organizadoras a estos ámbitos.
	Disposición de los elementos y actores en el espacio	Corroborar si estos ámbitos tienen las características de un auditorio, esto es, si los actores se sientan mirando hacia adelante como una audiencia pasiva, o si, por lo contrario, los elementos se disponen de manera circular o en ronda, tal que se fomente el diálogo entre los participantes, y estos no sean espectadores sino partícipes activos. Con esto lo que se quiso, es comprender a través de la disposición del espacio, qué concepto de participación ciudadanía y diálogo tienen los organizadores.
Las características de la jornada	La cantidad de asistentes (sin contar a los organizadores y colaboradores del plan).	Conocer la efectividad de la convocatoria y el interés de la sociedad civil en participar en estas jornadas
	La organización y dinámica de	

	la participación	Con el fin de entender los mecanismos de participación que allí operan, y cómo gestionan en la práctica las dinámicas de participación ciudadana.
	El lugar que le dieron las autoridades organizadoras al diálogo y al intercambio.	
	El sistema de otorgación de la palabra entre los asistentes, y el tiempo que se les otorga para expresarse.	
	El rol de los organizadores como mediadores e incentivadores al diálogo.	
	Los tiempos de la jornada.	Conocer cuánto tiempo se destina a que hablen los organizadores sobre el plan y cuánto tiempo se les asigna a los ciudadanos. Analizar si el tiempo es suficiente para que todos expresen su sentir, o si se interrumpe o se apura a los asistentes por falta de tiempo.
Los discursos.	La comunicación entre los actores.	Comprobar si la comunicación es dialógica o unilateral, si hay o no comprensión mutua e intercambio de ideas.—
	El tono de las comunicaciones.	Entender si se respetan las opiniones y las críticas.
	Los aportes.	Comprender si los aportes de los asistentes denotan conocimiento y análisis del tema en cuestión. Entender si se había trabajado con los asistentes previamente para que tuvieran las herramientas para realizar aportes significativos. -Comprender y clasificar los aportes según el interlocutor. El

		énfasis que le dan los actores a ciertos temas en particular por sus intereses.
--	--	---

Tabla 1. Guía de Observación. Fuente: elaboración propia

### ETAPA 3: Entrevistas en profundidad

Se decidió realizar entrevistas en profundidad ya que, por las dimensiones del Plan Nacional de Aguas, la cantidad de involucrados, así como por el tiempo disponible para realizar la investigación, lo mejor era identificar informantes claves (aquellos de los cuales su perspectiva del tema tratado fuera muy importante) a los cuales entrevistar. La entrevista “es una conversación que tiene una estructura y un propósito y busca entender el mundo desde la perspectiva del entrevistado e interpretar los significados de su experiencia” (Álvarez y Jurgenson 2003 citado en Irazábal et al., 2010, p. 128). Esta técnica es un diálogo direccionado con un objetivo concreto. A su vez, se seleccionó este método ya que, tal como mencionan Taylor y Bodgan (1992), existían limitaciones de tiempo a cumplir, los intereses de la investigación estaban relativamente claros, la selección de informantes calificados sería la clave para obtener la información requerida y a su vez, que se buscaba recabar la experiencia humana subjetiva de estos determinados informantes.

Se utilizó la variante de la entrevista semi dirigida que, como explican González y Orozco (2012), es una entrevista donde están presentes temas y subtemas y donde existe una jerarquía de orden de preguntas y prioridades. Se seleccionó esta opción pues da lugar a posibles cambios en la pauta que, en este caso, podrían enriquecer mucho el encuentro y la investigación relevada.

Taylor y Bodgan plantean que “en la mayoría de los casos no se sabe cuántas entrevistas en profundidad habrá que realizar hasta que se comienza a hablar realmente con los informantes” (Taylor y Bodgan, 1992, p.111), y ésta fue la situación a la que el grupo se enfrentó, ya que la cantidad de informantes, y por ende de entrevistas a realizar, se fue definiendo a la vez que la investigación avanzaba y se abrían nuevas posibilidades de indagación. Se utilizó la técnica de bola de nieve para identificar los informantes claves, partiendo de una pieza clave en la organización (Dinagua) que fue guiando al equipo hacia otros informantes claves a entrevistar.

Las herramientas son entendidas como aquellos dispositivos intelectuales que le permiten al investigador recolectar datos instrumentales. Las utilizadas en esta ocasión fueron guías de entrevistas (ver anexo), notas de campo y grabaciones de los encuentros.

Durante esta etapa se realizaron consultas con informantes calificados en el entendido de que un informante calificado es una persona que tiene un conocimiento profundo y extenso

sobre un tema. Se seleccionaron informantes calificados, tanto en el ámbito específico de la comunicación para el desarrollo y la comunicación para el cambio social, así como a informantes calificados en el caso de estudio seleccionado.

NOMBRE	ORGANIZACIÓN	CARGO / RESPONSABILIDAD	MES DE REALIZACIÓN
Diego Tarallo	Grupo Pértiga. Consultora de comunicación para el desarrollo.	Director de Grupo Pértiga. Experto en comunicación para el desarrollo y el cambio social. Posgraduado en Comunicación Estratégica, Licenciado en Comunicación y Técnico Diseñador Gráfico Publicitario.	09/2016
Paula Pellegrino	Dirección Nacional de Aguas - Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial	Responsable de comunicación de DINAGUA. Asistente del presidente de la dirección. Licenciada en Comunicación.	11/2016
Micaela Trimble	Deci Agua	Equipo coordinador. Licenciada y Master en Ciencias Biológicas, Doctora en Manejo de Recursos Naturales y Medioambiente. Post-doctorado en la Universidad Federal de Paraná y en la Universidad de Brock. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I (ANII).	12/2016
Marila Lázaro	Deci Agua	Equipo coordinador. Licenciada y Master en Ciencias Biológicas, Doctora en Filosofía Ciencia y Sociedad por la Universidad del País Vasco. Profesora Adjunta de la Unidad de Ciencia y Desarrollo de la Facultad de Ciencias. Integrante	12/2016

		del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I (ANII).	
Victor Bacchetta	Grupo asesor Deciagua	Periodista de temas de medioambiente y desarrollo social. Es editor del "Observatorio Minero del Uruguay – Impactos y voces desde la sociedad" e integra el Movimiento Uruguay Libre de Megaminería. Se desempeñó en la prensa de varios países latinoamericanos y publicó varios libros..	12/2016
Amalia Panizza de León	Dirección Nacional de Aguas - Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial	Secretaría Técnica Consejos regionales y recursos hídricos - Río Uruguay. Ingeniera Agrónoma, Maestra en Ciencias e Ingeniería Ambientales y Doctora en Ingeniería Ambiental,	02/2017
Matild Saravia	Dirección Nacional de Aguas - Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial	Secretaría Técnica Consejos regionales y recursos hídricos - Río de la Plata y Frente Marítimo. Dra. en derecho y ciencias sociales.	02/2017
Corina Piaggio	Global Water Partnership	Oficial de comunicaciones de Global Water Partnership Sudamérica. Licenciada en comunicación, diplomada en Negociación y Comunicación eficiente en situación de crisis, MBA y máster en sistemas de gestión.	02/2017

Tabla 2. Cuadro de entrevistados. Fuente: elaboración propia

## 4. Análisis

En el presente trabajo se concibe al Plan Nacional de Aguas como una política pública, y es desde ese enfoque que se lo analiza. Se entiende que las políticas públicas son proyectos y actividades diseñadas y llevadas adelante por el Estado que buscan solucionar y atender problemas públicos específicos.

Si bien se entiende que el ciclo de las políticas públicas no es lineal, muchos autores han considerado sus diversas etapas o fases en el denominado “ciclo de las políticas públicas”, buscando simplificar un proceso que es muy complejo para comprenderlo mejor. Tomando el esquema elaborado por Carlos Alza Barco (2013) basado en las ideas de Lindblom (1991) podemos entender que las políticas públicas tienen cuatro fases básicas: agenda, diseño, implementación y evaluación.



*Ilustración 4. Fases de la política pública. Carlos Alza Barco (2013) basado en Lindblom (1991)*

En este trabajo el análisis se centrará en la etapa de diseño, buscando entender qué rol y cómo está concebida la comunicación en el diseño de la política pública desde el Estado y desde la sociedad civil.

### 4.1. ¿Cuál es el rol de la comunicación en el Plan Nacional de Aguas?

En este punto se intenta resolver el primer objetivo específico de este trabajo: entender el rol que cumple la comunicación en el Plan Nacional de Aguas. Para ello se busca entender cuál es el rol que se le ha dado a la comunicación en este caso en particular. En primer lugar, se buscará comprender cómo el Estado maneja la comunicación de esta política pública; en segundo lugar, y ante poniéndose al primer hecho, se buscará analizar cómo lo hace la sociedad civil (entendida desde Deci Agua); en tercer lugar, se intentará ilustrar cuál es el rol, a entender de este equipo de trabajo, que ambos - Estado y sociedad civil - le dan a la comunicación; y por último se esboza cuál es el verdadero rol que la comunicación y los comunicadores deberían cumplir en este tipo de proyectos.

#### 4.1.1. El Estado y la comunicación en el Plan Nacional de aguas

Como elemento fundamental a destacar en cuanto en a este punto se debe mencionar que, de los datos que el equipo accedió, así como de las entrevistas realizadas, se desprende que no existe un plan estratégico de comunicación para el Plan Nacional de Aguas. El equipo considera este hecho una de las principales debilidades relacionadas a la gestión de la comunicación del plan. El no contar con un plan estratégico de comunicación, que se encuentre alineado al plan estratégico general, hace que los esfuerzos y las acciones no se direccionen óptimamente.

De las entrevistas se desprende, a su vez, que el área no cuenta con un presupuesto asignado y asociado exclusivamente para realizar la comunicación de este plan. Desde fuentes del ministerio, se mencionó que no hay presupuesto desde el MVOTMA para pautar en medios, y que si bien no se cuenta con un plan estratégico *“lo más importante es saber a dónde se quiere llegar, plantearse el objetivo”*. Surge de las entrevistas que lo importante para la DINAGUA es el hecho de que *“se conozca el plan, que esté accesible, que, si vos tengas una oportunidad de ir a alguien que te lo cuente, y que vos tengas la oportunidad de hacer preguntas, en el lenguaje lo más accesible que podemos”*. Por esta razón, sí se destinó una cantidad de dinero para realizar materiales como los audiovisuales, los divulgativos o los materiales entregables en las jornadas abiertas, comisiones y consejos.

Se debe destacar que DINAGUA no cuenta con canales específicos de comunicación (por ejemplo, en redes sociales), por lo que toda su comunicación se realiza a través de los canales del MVOTMA. A raíz de esto, la comunicación del Plan Nacional de Aguas queda perdida entre toda la información que el ministerio comunica. A su vez, si bien se comunicó y se convocó a través de redes sociales a participar de las jornadas abiertas, no se comunicó exhaustivamente sobre el proceso de Deci Agua, ni se convocó a participar de las reuniones de los consejos y las comisiones donde se trató el tema. En cuanto a este último punto, desde el ministerio se dijo que se convoca *“a los participantes, el espacio es abierto puede participar quien quiera, pero somos bastante estrictos en el sentido de que la sesión no es para hacer catarsis por lo general mandamos la información a tratar antes para que los miembros vayan con la propuesta leída. Los que vienen de afuera no tienen esa información.”*

Según surge en las entrevistas y según el análisis que el equipo realizó, las principales acciones de comunicación desde DINAGUA fueron relacionadas a la gestión de prensa, para poner el tema en agenda, y desde la organización se cree las jornadas abiertas persiguen el objetivo de difundir el tema. *“Hacer esas actividades te implica notas de prensa en ese lugar, entrevistas en la radio, cosas que puedes hablar del tema... generas un hecho, la gente que está interesada puede participar, lo hará o no, pero tiene oportunidad de*

*hacerlo entonces de hecho ya estás informando, sólo la presentación del plan para nosotros es muy importante, el tema que la gente conozca la propuesta es clave”.*

Sin embargo, desde DINAGUA se reconoce que la gestión de prensa estuvo concentrada en el lanzamiento del Plan -que fue realizado en el Sodre-, pero que faltó a lo largo del proceso. DINAGUA no cuenta con un departamento específico de comunicación ni con la autorización para gestionar estas entrevistas, sino que depende del departamento de comunicación del ministerio, el cual se ve desbordado por la cantidad de trabajo existente y los limitados recursos humanos con los que se cuenta.

En resumen, se puede entender que, desde el ministerio en el diseño de esta política pública con respecto a la comunicación, se realizaron acciones que se pueden enmarcar en dos grandes grupos: de convocatoria y de visibilidad. En las acciones de convocatoria se encuentran todas aquellas acciones destinadas a convocar a la gente a participar: algunas notas realizadas en prensa, las publicaciones en redes sociales y los audiovisuales realizados y expuestos en el lanzamiento, entre otras. Entre las acciones de visibilidad se pueden encontrar las notas de prensa gestionadas durante el proceso y las que informan de resultados, y también los materiales que fueron realizados para darle visibilidad al proyecto, sobre todo la impresión de librillos que contenían el plan completo y la síntesis, y algunos materiales gráficos (como ser roll ups que se disponían en los espacios de diálogo, etc.). La gestión realizada por el Estado no incluyó otro tipo de divulgación digital, ni acciones de sensibilización relativas a la comunicación.

Desde el ministerio, se entiende que *“comunicación y participación están muy vinculados”* y que *“esto es un proceso a largo plazo. Hay que proponerse objetivos a corto y mediano plazo pensando a dónde queremos llegar”* y se reconoce que *“no es tan simple como decir que es lo que hace DINAGUA con la comunicación del plan o con en el plan, ya que somos parte de una institución más compleja”*.

Se señala desde DINAGUA que *“además de la falta de los recursos humanos, no se le da el lugar a la comunicación que se le debería dar.”* Se entiende desde la organización, que, ya que esta limitante existe, el rol de la sociedad civil es fundamental para lograr el alcance y la influencia que DINAGUA no puede lograr. A su vez, se destaca que, a entender de los entrevistados, las dificultades (relativas a la comunicación) no son de voluntad política, sino que son estructurales.

#### **4.1.2. La sociedad civil y la comunicación en el Plan Nacional de aguas**

Deci Agua, a diferencia de DINAGUA, contaba con acciones de comunicación planificadas y pensadas. Es notorio que para esta organización la comunicación juega un rol importante, incluso desde el Ministerio se reconoció que *“en Deci Agua han planteado que el Plan no*

*tiene una línea de comunicación y es verdad que no la tiene desarrollada”, por lo que es notoria su preocupación sobre el tema.*

En la conformación del equipo de Deci Agua se contaba con dos profesionales del área de la comunicación, una licenciada en comunicación y una licenciada en diseño gráfico. Ambas profesionales trabajaron en la estrategia de comunicación, el sitio web, los contenidos digitales y las redes sociales. A su vez, Deci Agua destinó parte de su presupuesto a realizar acciones de comunicación, con lo que logró la generación de algunos materiales de divulgación, así como la generación y gestión de un sitio web y redes sociales, registros audiovisuales del proceso, entre otras cosas.

A diferencia de DINAGUA, y como un proyecto específico que fue creado con el fin de deliberar sobre el tema del agua, esta organización contó con sus propias redes sociales: un perfil en Facebook, Twitter y un canal de Youtube. Como resultado, sus comunicaciones no quedaban perdidas entre tanta información institucional, como era el caso de DINAGUA.

Desde Deci Agua se entendió que *“la comunicación es clave para que el proceso de 15 personas sea visible, sea contagioso, multiplicable”*. Se le asignó a la comunicación un rol de facilitadora, de guía del proceso y de divulgación. Se trabajó también con el lenguaje, ya que se consideró *“que había que bajar a tierra a nivel más público lo que el plan tiene para decir, para proponer y lo que es discutible en el plan”*.

Si bien Deci Agua también realizó gestión de prensa, entiende que este componente tuvo sus limitantes, ya que fueron pocos los medios que mencionaron la información, y aquellos que la tomaron lo hicieron sólo una vez, sin darle continuidad y seguimiento al tema.

La web del proyecto constituyó uno de los elementos más importantes, ya que a su entender la misma también refleja el rol del facilitador, ya que *“no es una página técnica, sino que es una página para lo que llamamos “el ciudadano 16” aquel que se entromete en el proceso y que como un mosquito entra y mira desde adentro el proceso de los 15. Implica colarse y ser un ciudadano más dentro del proceso”*.

En resumen, se puede entender que desde Deci Agua, como organización de la sociedad civil, en el diseño de esta política pública con respecto a la comunicación, se realizaron acciones que se pueden enmarcar en tres grandes grupos: de convocatoria, de visibilidad y de sensibilización. Se suma a los dos grupos de acciones realizadas por el Estado las acciones de sensibilización, ya que Deci Agua se preocupó explícitamente por generar un proceso diferente de diálogo, de empoderamiento entre los participantes, de divulgación y sobre todo por entender a la comunicación como facilitadora del proceso. Enmarcadas dentro de las actividades de convocatoria y de visibilidad se encuentran los materiales

gráficos generados, las instancias de presentación de resultados, las actividades generadas por gestión de prensa, el ciclo de entrevistas audiovisuales generado por el proyecto y los audiovisuales de divulgación y presentación de resultados.

En el caso concreto del Plan Nacional de Aguas, el documento de Deci Agua menciona que se debe definir un presupuesto concreto para los gastos en comunicación en el marco de una política pública de comunicación del agua, que incluya, entre otras cosas, una web amigable donde se centralice la información; la promoción del apoyo de los medios de comunicación en la difusión de actividades y la realización de contenidos que sean resultado de las comisiones de cuenca. Desde Deci Agua se entiende que *"si hay un buen proceso de comunicación se puede enriquecer el debate público sobre el tema"*.

#### **4.1.3. Rol de la comunicación en el proceso**

Si se analiza el rol de la comunicación que se le ha dado en el proceso desde el Estado, se entiende que el modelo de comunicación planteado no es horizontal y participativo. Se desprende de la observación realizada por el equipo, que el proceso no es completamente dialógico, sino que funciona más de manera unidireccional. En comisiones y consejos donde se discutió el tema, se le otorgó un tiempo acotado a los participantes y cada uno realizó su aporte, sin darse un proceso de diálogo entre ellos. También señalan este hecho elementos de distribución del salón (sobre todo en jornadas abiertas) donde la disposición era en auditorio, el hecho de tener que utilizar micrófono para participar, entre otros.

Sin embargo, cabe destacar que el tono de comunicación en jornadas, comisiones y consejos fue adecuado, creando un ámbito de respeto y armonía, y propiciando el espacio para realizar intervenciones.

A su vez, el modelo tiende a ser autoritario, ya que el rol que cumple el ciudadano en el diseño de la apertura al diálogo del plan es marginal. Fueron instancias propuestas y guiadas por la organización y no autogestionadas por los participantes.

Se destaca, enmarcado en el enfoque de la comunicación para el cambio, que los medios de comunicación no cumplieron un rol protagonista. Como se explicó anteriormente, el proceso deliberativo del Plan se relevó en medios, pero más en formato de noticia a través de la gestión de prensa que en formato de pauta. No se observa pauta paga del tema en medios, y a éstos últimos sólo se los utiliza como difusores de la información, para divulgar, y en cierto sentido, convocar. Es por esto que se entiende que los medios no son la herramienta principal.

En cuanto a los medios, se manejó comunicación en redes sociales a través de las redes del ministerio, pero la presencia de la temática es esporádica, se publicó (en términos

generales) sólo cuando se realizó el lanzamiento, cuando se convocaba a jornadas abiertas o cuando se presentaron resultados. Se utilizaron las plataformas Facebook y Twitter, con mayor presencia en la segunda, asociados al hashtag *#PlanNacionalDeAguas*, el cual tampoco tuvo una repercusión muy relevante. Este hashtag es utilizado en su mayoría desde la institución, hay pocos usuarios o medios de la sociedad civil que lo hayan utilizado.

Si centramos el análisis desde el punto de vista de Deci Agua, se entiende que el rol que se le dio a la comunicación es un poco más relevante. Además de manejar a la misma como vía de visibilidad, ésta tuvo el rol de facilitadora y empoderadora, lo que se alinea más con el enfoque de la comunicación para el cambio social.

Se generaron materiales e insumos que fueron colgados en un sitio web que le dieron continuidad al debate, lo cual aporta a una mayor sostenibilidad del proceso. Se analiza que el rol que Deci Agua le otorgó a la comunicación, es de un carácter más horizontal, pero manteniendo aún vetas y características de un proceso vertical. Esta última apreciación se da ya que todo el proceso estuvo guiado y delimitado por un grupo de profesionales, que manejaron la dinámica, la propuesta y guiaron al panel asesor, es decir, se le otorgó poca participación a la ciudadanía en el diseño de este proyecto de deliberación ciudadana.

Se destaca como positivo el hecho de encontrarse abiertas varias vías de comunicación a través de la web, teléfono, email y redes sociales, con el equipo organizador del proyecto. A su vez, se valora como positivo en muchos aspectos la gestión que Deci Agua realizó de los encuentros, donde realizó transmisión online e invitó y convocó a la ciudadanía abiertamente a observar. Como defecto, se menciona que en redes sociales utilizaron el hashtag *#DeciAgua* y no se aunaron los esfuerzos con DINAGUA, utilizando el mismo hashtag (*#PlanNacionalDeAguas*) para optimizar y unificar conversaciones.

En conclusión, se podrían adjudicar a la comunicación dos grandes roles a lo largo de este proyecto, otorgados tanto por el Estado como por Deci Agua. Por un lado, el rol de la **comunicación como difusionista del proceso** de apertura al diálogo. Este punto incluye el proceso previo de informar de las instancias, la comunicación realizada sobre lo extraído de las instancias, la presentación de las conclusiones finales, etc. Sin embargo, el equipo considera que se podrían incorporar mejoras en este aspecto, como podrían ser las transmisiones streaming de las jornadas y ámbitos de discusión, una mejor gestión y manejo de prensa, una estrategia de difusión y visibilidad a través de redes sociales, la unificación de estrategias de comunicación de DINAGUA y Deci Agua, la creación de una plataforma digital que incorpore todos los elementos relativos al tema, entre otros elementos.

Por otro lado, un segundo rol de la **comunicación como mediadora de la interacción y de la comunicación interpersonal** entre las comunidades, las autoridades, los expertos, entre otros. En este marco, el equipo destaca a Deci Agua como una buena iniciativa, ya que en muchos aspectos cumple con el rol de mediadora entre la ciudadanía y los expertos, entre la comunidad y las instituciones.

En términos de lo expuesto por Beltrán en cuanto a los elementos centrales de la comunicación horizontal (acceso-diálogo-participación), se entiende que en el caso del Plan Nacional de Aguas existe acceso, ya que hay ejercicio efectivo del derecho a recibir mensajes, hay ciertos casos donde se da el diálogo (y en este aspecto Deci Agua es un eje fundamental) pero no existe real participación. El rol otorgado a la comunicación no es suficiente, y, en definitiva, la comunicación es, como expresa Beltrán, un instrumento para lograr desarrollo.

#### **4.1.4. El verdadero rol de la comunicación y los comunicadores en proyectos de cambio social**

Para que un proyecto sea gestionado bajo el enfoque de la comunicación para el cambio social, debe entender a la comunicación como emancipadora y empoderadora. Si se busca promover un enfoque participativo, donde el ciudadano adquiere un rol central, sin dudas la comunicación debe ser empoderadora y debe ser más que mera difusión e información.

Como menciona Mefalopulos (2002), la propuesta de la comunicación empoderadora es terminar con el paradigma de que los responsables de las políticas son quienes ponen los límites de la participación y el rol del ciudadano.

Para que el proceso de cambio se dé correctamente y para lograr el empoderamiento, tanto como menciona la autora Alfaro (2012) y como surge de una de las entrevistas realizadas a los expertos en la temática, la comunicación debe primero, generar capacidades. Si la sociedad civil no cuenta con las capacidades para construir desarrollo, es imposible que se dé el proceso, ya que evidentemente no somos capaces de ir más allá de lo que somos capaces de generar. Por ende, el primer desafío y la primera tarea de la comunicación es **generar capacidades.**

El trabajo previo en terreno es uno de los elementos fundamentales en las lógicas participativas. El desafío es generar sensibilización, pero también lograr un proceso de pre-alimentación donde el interés radica en conocer al otro, en entender cómo teoriza el mundo y, en especial, la temática a tratar. Este elemento es importante para pensar con el otro y construir con el otro, no adaptar a las personas al proceso, sino también adaptar el proceso a las personas.

Se considera que en el presente caso de estudio la comunicación no cumplió este rol. Las autoridades abrieron las puertas a la participación y al intercambio, sin pensar previamente con qué capacidades contaban las comunidades a las que se le daba la apertura. Por ejemplo, cuando se realizaron jornadas abiertas en distintos departamentos de Uruguay, no se realizó previamente una jornada de capacitación o sensibilización, sino que, el equipo directamente asistió el día de la jornada, habiendo realizado previa convocatoria, pero sin tener contacto en el terreno, sin haber hablado o sensibilizado a dichas comunidades.

Aparte de la generación de capacidades, se entiende que, como menciona un entrevistado, *“la comunicación tiene dos misiones básicas: dinamizar los procesos y darles sostenibilidad”*. La comunicación es primordial, hace que la gente se acerque, genera confianza, incentiva. Otro de los entrevistados menciona que la comunicación debe necesariamente apoyar el proceso, porque si no lo apoya, el proyecto no existe. Es necesario tangibilizar y poner en agenda pública el proceso, para que las personas que participen tengan un rol preponderante, verdaderamente empoderante. A su entender es clave, en términos de comunicación, **hacer agenda**.

Para lograr un desarrollo efectivo y para cumplir objetivos de desarrollo, es determinante que la comunicación esté incluida en el plan principal de desarrollo nacional, al servicio de todas las demás actividades. Para ello, necesariamente se debe designar un presupuesto para la misma (cosa que no se cumple, de manera tan transparente, en el Plan Nacional de Aguas). También, es necesario organizar y fomentar, como ya se mencionó en el marco teórico, la investigación en comunicación, de manera de saber claramente y con confianza qué mensajes de desarrollo transmitir, por qué canales y para qué público.

En conclusión, podemos entender que la comunicación debe cumplir un rol fundamental en el empoderamiento, debe generar capacidades en la comunidad y, como surge de una entrevista, debe realizar tres acciones fundamentales en los proyectos de cambio: hacer gestión de prensa, velar por la transparencia, y hacer seguimiento del proyecto.

En cuanto a la figura del profesional en comunicación, como menciona Kayne (1990) el comunicador que trabaje en desarrollo debe trabajar en el terreno, con la propia comunidad, para lograr que la misma comunidad se apropie y participe de los procesos políticos y económicos que le confiere.

Se puede hablar de la figura del nuevo comunicador (Gumucio, 2002), haciendo referencia a aquel profesional de comunicación que trabaje en proyectos de desarrollo, alguien que equilibre un enfoque práctico de la realidad social y que tenga la capacidad de elaborar y conceptualizar estrategias. El nuevo comunicador tiene el desafío, y el reto, de tener que poseer la capacidad de navegar desde un medio a otro, de tener que convivir con la

constante evolución de los desafíos de la comunicación, y de descifrar nuevas posibilidades.

Para Gumucio (2002), el nuevo comunicador debe ser alguien que entienda a la tecnología como mucho más que una herramienta, que tenga una sensibilidad especial para apoyar la identidad cultural, y que esté familiarizado y entienda que el proceso es mucho más importante que el producto. El proceso de comunicación con las personas y las comunidades es más importante que cualquier material generado.

Actualmente, la comunicación para el desarrollo está reconceptualizando su rol. Indefectiblemente, el equipo considera que es fundamental que se le dé mayor importancia al rol y el valor que la comunicación puede jugar en el proceso de empoderamiento de los ciudadanos. Se le debe otorgar un lugar en los proyectos de desarrollo, como en el presente Plan Nacional de Aguas, donde sea considerada como disciplina estratégica, estructural, y donde se le dé al profesional en comunicación el espacio para conseguir los verdaderos desafíos que merece, y demostrar todo su potencial.

#### **4.2 ¿El proceso consultivo del Plan fue gestionado bajo un enfoque de comunicación para el cambio social?**

Esta sección del análisis intenta responder el segundo objetivo específico, que busca analizar las instancias de discusión ciudadana del Plan, con el fin de comprender si estas son gestionadas bajo el enfoque teórico de la comunicación para el cambio social.

Es necesario comenzar este análisis una aclaración, el Plan Nacional de Aguas no se planteó el objetivo de gestionar la etapa de discusión bajo el enfoque antes mencionado. Por lo tanto, lo que aquí se busca es entender si efectivamente la comunicación fue gestionada bajo esta mirada a pesar de no haberlo hecho de manera consciente o declarada; o si por el contrario no se declara realizar esa gestión justamente porque no se efectúa en los hechos.

En síntesis, se busca entender si la gestión de la comunicación se realizó bajo un enfoque de cambio social, siendo este último concepto la columna vertebral que sostiene todo este trabajo.

El presente análisis parte del entendido de que la gestión integrada de recursos hídricos debe incorporar a la comunicación en todo momento como un proceso dialógico y horizontal, en el que la piedra angular esté puesta en la creación de vínculos entre las personas.

Gestionar bajo un enfoque de comunicación para el cambio social, implica establecer, como se detalló en el marco teórico, una relación horizontal entre los gobernantes y las

comunidades, en donde se les otorgue a estos últimos las herramientas para tomar las decisiones que afectan directamente a sus vidas. La comunicación para el cambio no es un modelo estandarizado y replicable en cada situación, lo interesante de este paradigma es que, si bien tiene determinados pilares que lo sostienen - tales como la horizontalidad, la sustentabilidad, el empoderamiento de la sociedad civil, la toma de decisiones en conjunto, la participación - es un modelo que se adapta a las circunstancias, porque ninguna situación es igual a la otra, y en cada territorio las comunidades tienen prioridades y necesidades distintas.

#### **4.2.1 La importancia de establecer una política de comunicación para los proyectos de desarrollo.**

Cada línea de participación tiene características distintas, por lo tanto, los procesos que se dan a nivel de la comunicación son distintos. Ahora bien, esto no significa que se deba gestionar cada línea bajo enfoques de comunicación diferentes. El paradigma de comunicación del que se parte para crear y gestionar los distintos ámbitos de participación debe ser uno sólo. DINAGUA debe definir desde dónde se para para establecer la comunicación con los ciudadanos. No puede entender de manera distinta a la comunicación en cada proyecto. Debe plantearse una concepción general de lo que debe ser la comunicación y partiendo de ese paradigma adaptar las distintas estrategias de comunicación para cada caso.

Sobre este tema es menester mencionar la importancia de tener una política de comunicación para gestionar los proyectos de desarrollo. Una política de este tipo permite establecer los principales lineamientos que se buscan seguir y orienta las estrategias a desarrollar. Es mediante la política de comunicación que es posible planificar el proceso de circulación de mensajes entre los distintos actores.

#### **4.2.2. Análisis de las tres vías de participación que se establecieron en el proceso consultivo del Plan Nacional de Aguas.**

Para analizar y entender cómo se gestiona la comunicación y si efectivamente se gestiona bajo el enfoque que plantea este trabajo, es necesario poner la lupa sobre cada una de las líneas de participación que se abrieron, que, además, sirvieron como fuentes de insumos para el Plan. Como cada una es distinta, se considera fundamental entender cómo es en cada caso puntual la gestión de la comunicación, para luego llegar a una conclusión que se acerque a la realidad.

Se pueden distinguir tres líneas distintas de participación en el proceso de discusión del Plan Nacional de Aguas. Las jornadas abiertas, los Consejos y Comisiones y el proceso realizado por Deci Agua. Cada uno de estos espacios, le da un lugar distinto a la

comunicación, la misma no es igual en las jornadas abiertas, que son actividades puntuales, que se realizan una única vez, donde los actores que participan no tienen necesariamente un vínculo; que en los Consejos o Comisiones que son procesos con largos antecedentes y sostenibilidad en el tiempo, donde los actores si se conocen y hay vínculos formados. Cada línea de participación tiene un nivel distinto de desarrollo y por lo tanto necesita un tratamiento y una planificación distinta de la comunicación.

Distintos entrevistados han coincidido al afirmar que estos espacios de participación no se abrieron a causa de una obligación legal. Si bien la ley establece la obligatoriedad de la participación de los ciudadanos en la gestión de los recursos esa participación está dada mediante las Comisiones y los Consejos. Esto lo dejó claro una de las entrevistadas que además de estar involucrada en el proceso del Plan está vinculada al ámbito legal: *“el concepto de gobernanza venía desde la ley de política de aguas, que establece que hay que hacer un plan y que hay que construirlo bajo un enfoque de gobernanza. En realidad, la participación en la elaboración del plan se da en las Comisiones y en los Consejos. No obstante, no podíamos agotar la participación sólo en los espacios formales”*. Lo que demuestra esta entrevista es que la creación de estos ámbitos responde a un acto de voluntad política y no a una obligación formal.

Como ya fue mencionado en el marco teórico, para Juan Díaz Bordenave (1996) la comunicación para el desarrollo dentro del planteamiento participativo actúa en tres ejes. En primer lugar, facilitando el diálogo entre la comunidad. En segundo lugar, fortaleciendo la capacidad de la comunidad de hacer conocer sus aspiraciones, necesidades y problemas a las autoridades y a la sociedad. En tercer lugar, promoviendo que las instituciones oficiales y privadas usen correctamente la comunicación para el encuentro con las comunidades, de manera que las organizaciones capten y transmitan las necesidades de la comunidad, coordinen sus programas de apoyo y elaboren proyectos de intervención social. El equipo considera que el rol de DINAGUA estaría enmarcado dentro del tercer eje, siendo esta organización la que debería propiciar el encuentro con la comunidad y elaborar con la misma los proyectos de intervención social, como puede ser considerado el Plan Nacional de Aguas.

#### **4.2.2.1 Jornadas abiertas: un espacio de intercambio que requiere un cambio cultural.**

Las jornadas abiertas son una iniciativa que intenta promover la participación y la cercanía del gobierno hacia la gente y tratan de fomentar la integración y la horizontalidad en la toma de decisiones. Es posible afirmar que estas instancias, al no estar amparadas bajo ninguna política de comunicación tampoco se ubican explícitamente en un paradigma de comunicación, lo cual trae aparejadas ciertas dificultades a la hora de orientar las estrategias y planificar los mensajes.

Para analizar la comunicación durante todo el proceso es necesario estudiar las distintas variables que son fundamentales en toda gestión de comunicación para el cambio, estas son, la generación de capacidades, el lugar que se le da a la gente en la toma del poder, el tiempo del proceso y la metodología de trabajo.

Uno de los conceptos angulares a analizar es el tiempo, gestionar un proyecto bajo un enfoque del cambio social requiere trabajo en el territorio y conocimiento de la gente y sus necesidades. Las jornadas fueron ámbitos diagramados y ejecutados con una lógica de comunicación más bien difusionista. Esto se afirma dado que se realizaron jornadas en distintas localidades, pero sólo se concurreó una vez a cada una de estas localidades. Las jornadas fueron un hecho único y aislado en cada localidad, no se buscó generar vínculos duraderos con la comunidad a la que se iba. No hay comunicación para el cambio sin vínculos, y un vínculo estable y duradero con una comunidad no es posible con una única jornada. El tiempo es un factor fundamental para este tipo de comunicación. Si el tiempo que se tiene para trabajar en territorio es reducido, entonces hay que pensar que seguramente el proyecto está orientado a los resultados y no a los procesos. Y sin procesos no hay comunicación para el cambio. Un proceso de discusión no puede estar orientado a los resultados, se debe poner el énfasis en lograr procesos duraderos que aseguren la sustentabilidad de los proyectos. “La comunicación para el desarrollo debería ocuparse no sólo de la instrumentación de resultados específicos como se define en el paradigma tradicional, sino también del proceso por el cual las comunidades obtienen el poder para intervenir y transformar su entorno” (Waisbord, 2001, p.33).

La metodología, incluyendo la distribución del espacio, es otra variable que puede orientar a entender la concepción de la comunicación. Las jornadas abiertas se basaron en una lógica de auditorio<sup>10</sup>; las autoridades se ubicaron en la parte delantera y los ciudadanos se sentaron en filas a escuchar el discurso. Una vez explicado el plan se abrió un espacio de preguntas y aportes. Esta distribución del espacio refleja la concepción de participación que se tuvo desde el Ministerio.

En el momento en el que un técnico o una autoridad se para en un escenario frente a una audiencia, que está orientada hacia él, pero dándole la espalda al resto de los participantes, se rompe la lógica dialógica. Se están replicando las formas televisivas de comunicación, donde la audiencia escucha pasivamente lo que el televisor tiene para decir. Si se generan estos espacios, si se invierten recursos en los mismos, es evidente que lo que se buscó no fue establecer un tipo de comunicación basado en el *broadcasting*, si no, se hubiera convocado solamente a una conferencia de prensa. No hay duda de que con la creación de las jornadas no se quiso replicar el esquema de audiencias pasivas, lo que se quiso hacer es un acercamiento de las personas hacia los proyectos políticos y ambientales. Darles

---

<sup>10</sup> Ver anexo.

lugar a las personas en la toma de decisiones y hacerlos partícipes de los procesos que los rodean.

La necesidad de que exista una voluntad política es un elemento resaltado por diversos teóricos de la comunicación para el cambio. “Se necesita voluntad política para producir cambios” (Hornik 1988, en Waisbord, 2001 p.33). Estos espacios fueron un claro ejemplo de voluntad política, demuestran el interés del Ministerio de gobernar con la gente, de poner en discusión las decisiones que se toman y escuchar que tiene para decir el otro. Sin embargo, si bien se deja ver la buena voluntad también se demuestra la falta de recursos, no solo materiales sino humanos, para hacer que estos espacios funcionen y logren los objetivos para los que fueron creados.

Cuando se tiene la posibilidad de abrir estos espacios de acercamiento con las comunidades, se debe gestionar la comunicación de modo que esta ayude a lograr la integración, la preservación de la cultura local, que le dé voz a quienes por lo general no pueden hablar, que se genere diálogo, consensos. La comunicación debe ser sensibilizadora en un comienzo para preparar el territorio donde se va a trabajar. Se necesita tiempo, como todos los procesos de participación. Las jornadas abiertas son una oportunidad y un desafío, cualquier ciudadano común puede hablar con una alta autoridad y plantearle propuestas, ideas, quejas, formas de mejorar la gestión. Pero para que esto suceda se debe preparar el territorio, trabajar con la gente previamente, para que tengan esas capacidades que le permitan hacer un aporte que sea valioso.

Para las jornadas no se sensibilizó a las comunidades antes de realizar las jornadas, no realizaron talleres de capacitación. La comunicación tuvo un rol difusionista, se incorporó la comunicación para informar sobre el Plan. Esto supone varias dificultades, ya que el mismo día en el que se presenta el Plan en una localidad se les pide a los ciudadanos que den su opinión sobre el mismo. Por lo que termina siendo muy complicado que los ciudadanos forjen una perspectiva crítica y que formen una opinión válida, la cual requiere cierto análisis.

En resumen, los esfuerzos de comunicación no están sustentados en una planificación coherente y organizada, sino que son esfuerzos que surgen para dar respuesta a necesidades puntuales. Por tanto, la comunicación no es un proceso constante que fluye y acompaña al Plan, sino que aparece como algo puntual en determinados casos en los que es necesaria. Esto se evidencia en la falta de coherencia en la organización de los espacios, que es un aspecto fundamental cuando lo que se busca es la participación de la ciudadanía. Se puede pensar que estos espacios necesitan ser acompañados de un cambio cultural, por parte de gobernantes y de ciudadanos.

#### 4.2.2.2 Un proceso de larga data: Consejos y Comisiones

Surge de las diversas entrevistas realizadas el hecho de que cada comisión tiene distinto grado de avance, tienen características distintas y problemas distintos.

A su vez, varios entrevistados coincidieron en que, si bien las comisiones son una buena práctica en tanto fomentan el diálogo entre los ciudadanos y generan gobernanza ya que las decisiones que se toman allí se tangibiliza en una ley o un decreto. Sin embargo, si bien afirmaron estos aspectos positivos también recalcaron las deficiencias que hay de comunicación en estos ámbitos.

“Hay distintos niveles en donde falta la comunicación (...) las comisiones funcionan en la medida en la que vos mandas a un delegado a un espacio de trabajo, ese delegado transmite una posición a ese espacio, se discute, se llega a un acuerdo, luego este delegado debe volver a su organización y transmitir esa posición a la interna de su institución (...) no es la posición de un individuo lo que se toma sino la posición de los distintos colectivos: ahí es donde la comunicación no funciona, no por mala voluntad sino por falta de elementos. Hay dificultades en transmitir esa información y volverla para atrás, entonces a veces nos pasa que tenemos un delegado que siempre es el mismo que viene trabajando sobre un tema, una sesión faltó y ya se nos genera un agujero porque la institución no está en capacidad de reponer ese delegado con la misma posición”.

Los consejos y comisiones son ámbitos que se acercan a una gestión de la comunicación bajo el paradigma del cambio ya que su estructura se sostiene sobre la idea de participación y diálogo. Además, los Consejos son producto de una propuesta que nació de la sociedad civil. Muchos contenidos del Plan son aportes que provienen de las discusiones que se generan en las comisiones.

Las Comisiones y Consejos trabajan de manera constante a lo largo del año y su surgimiento se remonta a hace más de 7 años. Esto refleja una sostenibilidad del proceso en el tiempo, lo que permitió que se generen vínculos entre los actores. En relación al rol de las Comisiones en la elaboración del Plan uno de los entrevistados, expresó que “si bien las Comisiones y los Consejos tienen como cometido establecido por ley ir elaborando los planes locales y regionales, tuvieron una participación sumamente activa en la elaboración del Plan. Hay temas que ha venido trabajando las comisiones mucho antes de que se abran estos espacios y que han sido insumos para el plan”

Los consejos presentan una disposición en el espacio coherente con el proceso que se busca lograr. Los actores se disponen por lo general en forma de “U” y en ocasiones en

forma "O"<sup>11</sup>. Este tipo de distribución del espacio promueve el diálogo, ya que todos los actores tienen la posibilidad de mirarse e interactuar. Esto refleja es concepción - aunque no explícita - de la comunicación más dialógica y horizontal

El resultado buscado por las intervenciones debería ser la delegación de poderes en la comunidad. Si bien a través de las Comisiones de Cuenca se puede ver cierto intento de delegación de poder aún falta mucho camino por recorrer, ya que las decisiones que se toman no tienen que ser tenidas en cuenta necesariamente. Es un espacio de diálogo y de encuentro de los diferentes actores, pero no de empoderamiento porque no hay toma de decisiones.

Lo planteado en este apartado se alinea con lo expresado por Vidal (s.f) para quien este mecanismo por sí solo no garantiza un equilibrio de intereses o la toma de decisiones más acertadas. Por ello plantea que una participación sea eficaz, solo se logra al implementarse al mismo tiempo, una estrategia de comunicación, que impliquen información sencilla y accesible al público, que ayude a la toma de conciencia y conocimiento.

#### **4.2.2.3 Deci Agua: proyecto modelo para los procesos que buscan generar cambio social**

Como se ha mencionado a lo largo de este trabajo, Deci Agua es uno de los mecanismos de participación dentro del proceso deliberativo del Plan, siendo su función primordial la de colaborar con el proceso de diálogo y generar aportes para el Plan Nacional de Aguas. Es una iniciativa que, si bien surge como una demanda del gobierno, es diseñada y ejecutada por una organización de la sociedad civil.

En gran parte, el proceso de Deci Agua es una adaptación de la metodología de los juicios ciudadanos, *"se adaptaron porque los plazos que manejaba DINAGUA no eran compatibles con los plazos de un juicio ciudadano. La metodología no es la misma, pero tienen elementos en común, como la participación deliberativa, donde se nuclea un grupo de personas que no son expertas ni están implicadas en la temática"* afirmó una de las entrevistas con respecto al funcionamiento de Deci Agua.

Si bien la propuesta fue diseñada y ejecutada para las personas, no fue una propuesta creada por la gente. El diseño quedó en manos de los expertos, sociólogos, científicos y otros estudiosos del tema, quienes pensaron *ad hoc* cómo realizar esta instancia y luego la plasmaron en la realidad. Se considera que este es un punto importante ya que denota que si bien se delegan decisiones a la ciudadanía no se los incorpora en el diseño de la política pública ni en el diseño de los espacios de discusión de esta política. Los diseños, el pienso

---

<sup>11</sup> Ver imágenes de referencias en anexo

de las estructuras participativas y el alcance de las mismas, quedan en manos de expertos, y los ciudadanos terminan siendo relegados a su espacio de receptores de estas propuestas, las que no pueden cambiar sino simplemente amoldarse a ellas. Es parte esencial de la comunicación para el cambio la presencia de los ciudadanos durante todo el proceso de decisión. Un proceso deliberativo debería ser democrático, es decir, debería ser pensado por todos.

Al ser una propuesta creada por una organización de la sociedad civil, el objetivo de Deci Agua fue político y social abocado al bien público. No se buscó influir en las decisiones de las personas ni establecer como correcta una visión dominante, sino que se les proporcionó a los integrantes del panel - ciudadanos sin formación específica en el tema - una cantidad de información necesaria para comprender el tema. Luego, a partir de esa información y del asesoramiento de diversos expertos, el panel conformó una serie de opiniones y de aportes al Plan. Pero estos aportes, como mencionó una de las entrevistadas, no son la sumatoria de opiniones, sino que es un consenso al que se llegó mediante el diálogo y la discusión de los actores.

La comunicación aquí tuvo como objetivo principal establecer vínculos entre los actores involucrados, ya que sin vínculos no hay posibles decisiones consensuadas. La comunicación en este proceso fue concebida y gestionada como un proceso dialógico y no como una simple transmisión de información entre un emisor y un receptor. En el diálogo - como etimológicamente señala la palabra- necesariamente existe un intercambio de conocimiento (logo). Este punto es fundamental porque es justamente lo que deberían apuntar siempre los procesos de deliberación: intercambiar experiencias y conocimientos para poder, así, construir entre todos, opiniones que vayan tomando progresivamente la forma de decisiones consolidadas con un impacto en el sistema político.

La comunicación es un proceso esencial en toda relación, porque es la que une a los seres humanos y la que permite generar productos sociales, es decir, elementos construidos por todos, de aquí es que se decanta la importancia de una gestión apropiada de la comunicación. La propuesta de Deci Agua, entiende a la comunicación desde la perspectiva descrita anteriormente.

En un continuo desde una gestión de la comunicación con un paradigma funcionalista hasta una gestión más desarrollista, Deci Agua se ubica en este último extremo. La iniciativa de Deci Agua es considerada en este trabajo, de todas las propuestas consultivas (consejos, comisiones, Jornadas), como la que más se acerca a una gestión de la comunicación para el cambio. Por todos los motivos descritos anteriormente, porque además se pensó la comunicación y se la gestionó de modo que funcionara como un mecanismo constructor y estructurador de relaciones sociales, estando éstas en el centro de la cuestión.

### 4.2.3. Clasificación de los tipos de participación según Jules Pretty

Como última consideración de este análisis es importante enmarcar en la tipología de Jules Pretty los tipos de participación que se ha dado en este proceso de deliberación ciudadana. Se habla de los tipos, teniendo en cuenta que como los espacios fueron tres diferentes, bajo tres lógicas diferentes, la tipología en que se enmarcan es diferente.

Previo a clasificar dichos espacios, es pertinente destacar que como toda tipología es muy difícil encasillar hechos de la realidad concreta en una sola categoría. De todas maneras, las tipologías son una herramienta útil para simplificar y comprender los hechos complejos de la realidad, por lo que su valor analítico es importante.

Tomando la tipología antes mencionada podríamos entender que en los Consejos y Comisiones el tipo de participación que existe es *Participación Interactiva*. Se plantea esto en el entendido de que los integrantes de las comisiones y consejos participan en el análisis conjunto que conducen a planes de acción que fortalecen las organizaciones locales ya existentes.

La participación en las jornadas abiertas podría clasificarse como *Participación por consulta*, ya que en las éstas los asistentes participan siendo consultados y se escuchan sus puntos de vista, mientras que los profesionales externos definen problemas y soluciones y pueden modificar el curso de los mismos tomando en cuenta las respuestas de la gente.

Por último, en Deci Agua se podría entender que la participación es *Funcional*, ya que se trabaja en grupos para cumplir determinados objetivos y como menciona Pretty este involucramiento tiende a ser utilizado, no en la etapa de planificación sino después de que se han tomado algunas decisiones importantes. En este caso esta participación se aplicó una vez definido el plan. A su vez, se cumple con que estas instituciones - como es el caso de Deci Agua - tienden a ser facilitadores externos que auto gestiona estos espacios.

### 4.2.4 Resumen del objetivo

El agua es un recurso fundamental para la vida humana, con el que se está cotidianamente en contacto. Los usos e implicancias del agua son variadas, por lo que es un tema que debe ser tratado con suma atención dada la complejidad e importancia de su cuidado y sus implicancias en el desarrollo sostenible.

En este proceso consultivo si bien se abrieron los espacios no se trabajó en la creación de capacidades previamente. En el proceso de discusión del plan no se realizaron talleres, ni jornadas de capacitación. Se generaron ciertos espacios puntuales en donde se convocó a

la gente a participar. Pero poco posible es recoger aportes críticos y elaborados si no hay capacidades creadas. La discusión del Plan en las distintas localidades terminó siendo en la práctica una jornada de información sobre el Plan.

La formación y la educación de los ciudadanos, es lo que permite que estos puedan realizar aportes y participar. Si las personas no comprenden los temas que están en discusión difícilmente les surja espontáneamente un aporte o idea para mejorar. Al abrir estos espacios de discusión y deliberación donde se toma en consideración los aportes de los ciudadanos, se deben crear al mismo tiempo talleres, jornadas de capacitación, etc. que sirvan de apoyo y de sustento a los espacios mencionados. “La democracia genuina contribuye a educar y la educación del pueblo contribuye a democratizar” (Arocena, 2013, p. 12). Esta frase, condensa lo que se pretende demostrar en este capítulo; la importancia de la educación en los procesos de deliberación, para que estos sean realmente procesos horizontales y de empoderamiento.

En resumen, se puede concluir que no hubo una planificación en comunicación. Podría considerarse a priori que como estos ámbitos buscan la participación y la integración deberían ser gestionados bajo un enfoque de comunicación para el cambio. Sin embargo, la comunicación en estos ámbitos fue librada al azar.

En la práctica no se gestiona bajo el enfoque planteado principalmente porque no se trabaja en las capacidades. Sin educación no hay democratización de los procesos de discusión, porque las personas no cuentan con los elementos para empoderarse, no cuentan con los elementos necesarios para hacer que sus aportes sean tomados en cuenta. Sin educación, sin capacidades no hay comunicación para el cambio.

Este trabajo cree de manera ferviente que se deben democratizar los procesos de deliberación y discusión. Las personas deben participar y tomar decisiones respecto a las temáticas colectivas que les conciernen. Todas las personas pueden participar y tomar decisiones. Los productos que salen de la sociedad, las decisiones que toma una comunidad posiblemente sean sostenibles en el tiempo, defendidas y protegidas por la comunidad. Porque fueron decisiones que se tomaron de manera democrática y colectiva, lo que hace que las personas sientan la necesidad de proteger aquello que surgió de ellos mismos. Por eso este trabajo cree que la mejor forma de gobernar es con la gente, en el terreno.

## **5. Conclusiones**

En este último capítulo se presentarán las principales conclusiones a las que el equipo llegó a raíz del análisis realizado previamente. Las mismas responderán a la estructura utilizada en el análisis, por un lado, rol de la comunicación en el diseño de la política pública desde el Estado y la sociedad civil y, por otro lado, la gestión de la comunicación desde un enfoque de cambio social en el proceso deliberativo del Plan Nacional de Aguas. Además, se responderá (desde la perspectiva personal del equipo) a la pregunta general a la que apunta este trabajo: ¿Es el proceso deliberativo del Plan Nacional de Aguas gestionado bajo un enfoque de la comunicación para el cambio social? Por último, serán realizados aportes y conclusiones generales pertinentes sobre la temática.

### **5.1 El rol de la comunicación en el proceso**

A raíz de lo presentado en el análisis de este trabajo se entiende que la comunicación no fue uno de los elementos fundamentales y estratégicos pensados en la etapa de diseño de esta política pública desde el Estado. Esto se debe, en gran parte, a que no hay una elaboración desde la Dirección Nacional de Aguas de una política de comunicación desde la mirada del cambio social para los proyectos de desarrollo. El no tener una política de comunicación desde este enfoque, implica que no se tenga un paradigma de comunicación definido desde el cual la organización se pare y piense las acciones y las actividades desde la mirada que este trabajo plantea. A raíz de esto, los esfuerzos de comunicación se fueron realizando en función de las necesidades que fueron surgiendo en el proceso, sin una planificación exhaustiva previa.

Desde Deci Agua, las acciones de comunicación contaron con mayor planificación y diseño. Se podría considerar que esta organización, con su mecanismo de deliberación, suple, en cierto sentido, alguna de las faltas que tiene el proceso de participación desde la órbita estatal. Principalmente se entiende que esto sucede, ya que Deci Agua fue un proceso profundo que implicó a unos pocos ciudadanos, dándoles herramientas e insumos para la toma de decisiones, lo que implicó un empoderamiento mayor de los mismos incluyendo la capacitación de éstos. La capacitación fue uno de los ejes principales del proceso para que los ciudadanos forjaran una opinión crítica. Vale destacar que en el resto de las líneas de participación no se le otorgó este rol a la generación de capacidades. A su vez, Deci Agua sirve como ejemplo y demuestra que la participación y la deliberación ciudadana en esta temática es posible si se trabaja en capacitación y sensibilización. En Deci Agua la comunicación está más diseñada y pensada desde una perspectiva del cambio o con un objetivo de desarrollo, no obstante, se entiende que no se involucró al ciudadano en la fase de diseño de la deliberación, sino en la deliberación en sí misma. El rol del ciudadano en el diseño de la apertura al diálogo – en general, no sólo en Deci Agua – es marginal.

Sobre el rol de la comunicación en todo el proceso, se puede ver a la misma como en un continuo entre su papel como difusionista del proceso y como mediadora de la interacción. La comunicación en este proceso consultivo no fue concebida como empoderadora, pero se entiende que esto no sucedió por mala voluntad, sino porque no se pensó en el rol que la misma debía cumplir, no se la consideró como una parte estratégica del proceso, sino como un elemento adicional.

## **5.2 La concepción y los espacios a la participación en el Plan Nacional de Aguas**

En cuanto a las tres líneas de participación que fueron analizadas (jornadas abiertas, Consejos y Comisiones, y Deci Agua) se entiende que cada una necesita una estrategia específica de comunicación, no obstante, debería existir una coherencia general que enmarque las tres partes, que piense a la comunicación de manera global con un paradigma de trabajo.

Para entender en profundidad estos procesos que implican participación, se debe entender desde qué concepción de participación se generan, qué entendieron por participación quienes diseñaron estos espacios. El equipo notó que hay varios conceptos acerca de lo que es la participación referido en cuanto a si la misma debe ser o no vinculante. Tomando en cuenta todos los involucrados en este proyecto, se ve que no todos tienen el mismo concepto de qué es participación. Mientras que desde el Estado y desde Deci Agua, que son quienes diseñaron los ámbitos de participación, se entiende que la participación es valiosa y es verdadera incluso cuando no sea vinculante. Sin embargo, desde otros actores relevantes y desde algunos de los receptores de este proyecto, surge como crítica que se la considere participación si ésta no es vinculante.

Desde el equipo, se considera que la misma no debe ser necesariamente vinculante, y que es valiosa incluso cuando no lo es, siempre y cuando sea verdadera y auténtica. El hecho de que estos espacios sean abiertos por voluntad política, cuando no existe obligación legal, refleja el interés de los responsables del diseño de querer construir decisiones en conjunto con los ciudadanos. A raíz de esto, el equipo considera que, en este caso, el hecho de que la participación sea o no vinculante queda al margen, por la existencia de la voluntad de incorporar los aportes hechos.

Se entiende que las jornadas abiertas son una buena iniciativa, que demuestra claramente la voluntad política de ir hacia un proceso de participación ciudadana, pero faltó trabajar en la capacitación previa y en la sensibilización. A su vez, se considera que estos espacios podrían haber sido pensados como espacios de comunicación y trabajar con la misma desde la base. En cuanto a los consejos y comisiones, en su sentido tradicional, son un ejemplo y práctica a seguir, pero para pensarlos como instancias de discusión del plan

debería haberse trabajado en más encuentros, para permitir así que el diálogo fuese más fluido y que los tiempos no limitaran la discusión.

Es fundamental que el Estado abra los procesos de deliberación hacia los ciudadanos, que gobierne en conjunto con las personas. Los ciudadanos no pueden ser simples receptores de políticas públicas diseñadas por tecnócratas, sino que deben estar presentes durante todo el proceso de creación de las mismas. No obstante, es parte del rol de la sociedad civil organizarse y defender su lugar en la toma de decisiones. Reclamar el lugar cuando no lo tienen, y aprovecharlo cuando sí lo tienen. Como Gumucio (2002) destaca, la mayoría de los proyectos fracasan porque la comunidad no se siente involucrada. Los proyectos verticales no tienen en cuenta la sensibilidad de la sociedad y los aspectos culturales de la misma. Si no se fomenta la participación las comunidades quedan pasivas ante proyectos de desarrollo que suponen mejorar sus condiciones de vida. A su vez, es importante incorporarlos para hacerlos sentir pertenencia y compromiso con estos proyectos. No se puede tomar a la participación como algo posterior, debe ser algo tan importante como la financiación y debe ser desarrollado desde el inicio.

### **5.3 La gestión de la comunicación en este Plan**

Acerca de la gestión de la comunicación en el proceso deliberativo del Plan Nacional de Aguas, se puede concluir que la misma no está gestionada desde un enfoque de la comunicación para el cambio social. Sin embargo, se destaca que hay vértices y líneas de trabajo que los acercan más a una lógica de diálogo y que hay una clara y marcada intención de ir hacia este enfoque. También, se debe mencionar (como elemento que los acerca a este enfoque) el hecho de que los medios de comunicación no cumplen un rol dominante en el proceso.

Se llega a esta conclusión, en primer lugar, ya que la comunicación en el proceso no es totalmente horizontal y participativa, y por lo tanto no logra adquirir un rol de empoderadora. La comunicación apenas si está presente, y cuando lo está, lo hace con el papel de difundir e informar. Si bien los espacios de empoderamiento del ciudadano potencialmente existen, éstos no se piensan desde las lógicas de la comunicación para el cambio ni con esta mirada, por lo que quedan relegadas a un ser un espacio donde se discute el plan en tiempos estipulados, controlado por las autoridades y sin verdadero diálogo. En la comunicación para el cambio la participación no es sólo abrir los espacios y dejar que éstos se gestionen a la suerte del impulso de unos pocos. Generar los espacios es importante, pero lo es tanto como lograr que las personas concurren a los mismos, y se les den las herramientas y los recursos para ejercer una participación eficaz. La educación y la generación de capacidades, es fundamental en la deliberación ciudadana.

En segundo lugar, la gestión integrada de los recursos hídricos implica antes que nada una participación activa de la sociedad civil, quien además de participar debe tener la capacidad de incidir en las decisiones que se tomen. Para que esto se logre de manera efectiva, es necesario que la comunicación sea entendida y ejercida como un proceso horizontal en el que cada uno de los actores tenga desarrollada las capacidades necesarias para forjar una opinión crítica. Las capacidades deben ser trabajadas y entrenadas: esto es una parte esencial para la comunicación para el cambio. Como se mencionó en el análisis, durante el proceso no se generaron ámbitos e instancias de capacitación previa a la ciudadanía, simplemente se abrieron los espacios (a excepción de Deci Agua). Para que la comunicación contribuya al cambio y al desarrollo, todas las personas deben tener las mismas posibilidades de acceso a la información y a la educación. Ese es el fin último de la comunicación para el cambio, unir los polos, acortar la brecha entre autoridades y comunidades.

Se entiende que, si bien el proceso de deliberación ciudadana de este plan trató de acortar la brecha mediante la apertura de estos espacios, en la práctica no termina siendo real ya que no se trabaja en la generación de capacidades. Trabajar en las capacidades supone un gran desafío y termina siendo una gran responsabilidad, ya que no es posible participar y aportar genuinamente sobre un tema si no se tiene una formación adecuada que lo permita. Sin la generación de capacidades, la participación queda en la nebulosa, no es real.

Por último, se llega a esta conclusión ya que se entiende que el proceso no es dialógico en sí mismo. No lo es porque el principal rol que le otorgan a la comunicación, en general, fue el de informar acerca del plan y difundir el mismo. A su vez, es posible que no exista comunicación el sentido dialógico si todos los actores hablan el mismo lenguaje, pero en códigos distintos. Los diferentes actores deben manejar un grupo de conceptos similares, compartir el mismo código, ya que sólo de esta forma es posible que exista una comunicación eficaz capaz de lograr un cambio. Sin diálogo no hay consenso, y sin consenso no hay gestión integrada.

#### **5.4 Fortalezas y potencialidades**

El equipo considera que la realidad nacional muestra determinadas características que pueden ser entendidas como fortalezas a la hora de gestionar proyectos y políticas públicas abocadas a generar un cambio social, hecho que no se da en general a nivel mundial. Gracias al trabajo de campo realizado para esta investigación, se pudo constatar que en Uruguay existen espacios<sup>12</sup> cuya función es la de promover la participación, y que hay además recursos asociados a esos espacios, no solo recursos económicos sino también

---

<sup>12</sup> En relación a los espacios institucionales de participación, vinculados a la gestión del agua se debe mencionar a la Juntas de Riego, los Consejos Regionales de Recursos Hídricos y las Comisiones de Cuencas.

humanos. Asimismo, se cuenta con una sociedad civil interesada, fuerte y organizada<sup>13</sup>, y con un Estado dispuesto a incorporar los aportes de la sociedad. Un Estado que cada vez más, tiende a la gobernanza y cada vez menos a la centralización de la toma de decisiones. Las fortalezas previamente mencionadas son las que hacen que incorporar a nivel político una impronta participativa, que busque la gobernanza y que, por tanto, incorpore un enfoque de comunicación para el cambio, no sea tan complicado.

En Uruguay la red hidrográfica es extensa, el país cuenta con una buena disponibilidad de recursos hídricos en calidad y cantidad, por ello una gestión integrada y participativa de los recursos cobra una relevancia significativa para su preservación. De lo contrario los recursos pueden terminar siendo rehenes de poderes que no buscan la apertura al diálogo ni la gestión de recursos integrada.

Como punto final es importante destacar - tomando lo aportado por Waisbord (2001) – que, si bien las expectativas sobre las intervenciones en el proceso son diversas, se debe tener en cuenta que la participación es un proceso que lleva su tiempo. En relación a este último punto, se debe destacar que si los proyectos buscan equiparar las desigualdades y delegar poderes es necesario que impliquen un tiempo considerable.

“Las presiones por obtener resultados relativamente rápidos e impactos a corto plazo de las intervenciones van (...) más alineadas con el enfoque de cambio de comportamiento que con el participativo. La lentitud de los cambios políticos que se necesitan para una distribución más equitativa de los recursos y la toma de decisiones, como sostienen los modelos participativos, no encaja con las expectativas a corto plazo.” (Waisbord, 2001, p. 34).

Siguiendo este planteo, es posible afirmar que en los procesos deliberativos es necesario generar cambios culturales de mediano y largo plazo. Estos procesos requieren tiempo de procesamiento y asimilación, y solo así es posible un verdadero cambio social. El tiempo de los procesos es una variable clave que determina los resultados, un cambio cultural no se logra mediante una consulta pública de unos pocos meses como la que se abrió en el Plan Nacional de Aguas. Si lo que se busca es un modelo deliberativo y participativo, no se pueden plantear proyectos con expectativas a corto plazo. El verdadero desarrollo, el verdadero cambio social y la participación, son procesos de largo aliento, que requieren de mucho más tiempo del que usualmente se les da y de una clara voluntad política para darle el espacio y el tiempo que requieren.

---

<sup>13</sup> La sociedad civil en Uruguay se encuentra fuertemente organizada sobre todo en relación a las temáticas ambientales. Claro ejemplo de esto es la Comisión por el agua y por la vida y la ONG Vida Silvestre Uruguay, ambos casos son organizaciones muy fuertes que fomentan la conservación de la naturaleza

## 6. Consideraciones finales

El presente trabajo se construyó en el entendido de que la comunicación es un mecanismo fundamental en la democracia y que para que ésta exista se debe preservar el derecho de participación del ciudadano en el sistema político. Trascendiendo la discusión acerca del alcance del término "participación", el concepto implica necesariamente la presencia directa o indirecta de los ciudadanos en el ámbito de las decisiones políticas. En este sentido, no es posible pensar en participación sin tener en cuenta la importancia que adquiere la comunicación para que ésta sea posible. Al mismo tiempo no es posible una democracia sin la presencia de estos dos conceptos. La comunicación aquí es clave porque es constructora de vínculos entre individuos y el Estado, construye puentes

A modo de cierre y como últimos comentarios se considera importante mencionar y destacar que el equipo nota un esfuerzo del gobierno y de las autoridades de ir hacia los mecanismos y los ámbitos participativos. Esto lo indica no solo la consulta pública del Plan Nacional de Aguas aquí analizado, que fue llevada adelante por pura voluntad política, sino también otros casos contemporáneos donde se demuestra un acercamiento a la ciudadanía y una voluntad de darle un lugar a la participación ciudadana, como pueden ser el Plan Nacional de Cultura (impulsado por el Ministerio de Educación y Cultura que está en discusión), o la política de Gobierno Abierto que lleva adelante la actual presidencia. Si bien aún falta mucho camino por recorrer para que estos espacios funcionen bajo las lógicas de participación, es un hecho que no se puede dejar de destacar y valorar como ampliamente positivo. Es posible generar mecanismos de enlace a mediano y corto plazo, pequeñas estrategias de comunicación donde al fin y al cabo se consolide la participación, se afiance el proceso metodológico, para así generar pequeños cambios que generen un cambio cultural.

Por otro lado, es importante entender al Plan Nacional de Aguas como una política pública en la temática del agua relacionada directamente con los objetivos de desarrollo sostenible que fueron fijados en 2015 por Naciones Unidas bajo la nueva agenda de desarrollo sostenible a 2030.

El Plan Nacional de aguas estaría enmarcado en el objetivo seis, que busca "Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos", siendo uno de los objetivos del mismo para el año 2030 poner en práctica la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH) a todos los niveles. Sin dudas este plan trabaja en esta lógica, buscando apuntar hacia allí y reafirmando la adhesión de Uruguay como miembro fundador de las Naciones Unidas.

Por último, se cree fundamental mencionar que este trabajo no pretende ser exhaustivo y que tiene sus claras limitaciones. Por ejemplo, no es posible dejar de mencionar que el trabajo de observación realizado en campo sirvió como insumo para comprender el proceso de diálogo del plan en sentido general, pero no se realizó un análisis exhaustivo de cada uno de los puntos desglosados en la tabla de observación.

A su vez, este trabajo es factible de ser ampliado en varios sentidos, por ejemplo, buscando tomar en cuenta y entrevistando a los actores directamente involucrados en este proceso de consulta pública: los participantes de las comisiones y consejos, los ciudadanos participantes de las jornadas abiertas y los participantes del panel ciudadano. Sería enriquecedor conocer de primera línea su experiencia y su opinión, así como indagar y ahondar en si existen o no diferencias en cuanto a la percepción de la consulta pública dependiendo cuál haya sido el espacio de participación del ciudadano (consejo o comisión, jornada abierta o Deci Agua). Asimismo, sería útil y muy enriquecedor analizar la propuesta final del Plan Nacional de Aguas con la incorporación de aportes que fue elevada a consideración del Poder Ejecutivo el 22 de marzo de 2017, en el marco del Día Mundial del Agua, para entender qué aportes han sido tomados en cuenta, cuáles no, y poder inferir el verdadero valor de este proceso deliberativo. También, sería enriquecedor para este trabajo ahondar más en el qué pasa cuando el Estado no tiene políticas de comunicación definidas, cuál es el rol de la sociedad civil cuando esto sucede y cómo es la relación Estado-sociedad civil en estos casos.

## 7. Bibliografía

Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y el Conocimiento - AGESIC (2012). *E-participación. Conceptos básicos y buenas prácticas*. Recuperado el 10 de agosto de 2016 de:

[http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/2481/1/guia\\_eparticipacion\\_2012.pdf](http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/2481/1/guia_eparticipacion_2012.pdf)

Alfaro, R. (2012). ¿Es posible generar desarrollo desde la comunicación? *Revista Latinoamericana De Ciencias De La Comunicación*, 12 (23), pp. 62-67, Recuperado de <http://www.alaic.org/revistaalaic/index.php/alaic/article/view/745/392>

Alza Barco, C. (2017). *Del ciclo de políticas a las funciones gerenciales. Valor Público*. Recuperado el 18 de marzo de 2016, de:

[https://carlosalzarbarco.wordpress.com/2013/03/13/funciones\\_gerenciales/](https://carlosalzarbarco.wordpress.com/2013/03/13/funciones_gerenciales/)

Asamblea General de Uruguay (28 de octubre de 2009) *Política Nacional de Aguas*. [Ley N° 18.610]. D.O.:27845. Recuperado de:

[http://www.ose.com.uy/descargas/documentos/leyes/ley\\_18\\_610.pdf](http://www.ose.com.uy/descargas/documentos/leyes/ley_18_610.pdf)

Beltrán, L. (1967). "Communication: forgotten Tool of National Development". en Gumucio A. & Tufte, A. (Eds.), *Antología de la comunicación para el cambio social. Lecturas históricas y contemporáneas*. (pp. 94-96). La Paz: Plural.

Beltrán, L. (Julio, 2005). *La comunicación para el desarrollo en Latinoamérica: un recuento de medio siglo*. Trabajo presentado en el III Congreso Panamericano de la Comunicación de la Universidad de Buenos Aires Recuperado de: [http://www.infoamerica.org/teoria\\_textos/lrb\\_com\\_desarrollo.pdf](http://www.infoamerica.org/teoria_textos/lrb_com_desarrollo.pdf)

Beltrán, L. (2015). Adiós a Aristóteles: La comunicación "horizontal". *Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación*, 12 (23), pp. 136 - 158. Recuperado de <http://www.alaic.org/revistaalaic/index.php/alaic/article/view/749/396>

Bessette, G. (1996). La comunicación participativa para el desarrollo, en Gumucio A. & Tufte, A. (Eds.), *Antología de la comunicación para el cambio social. Lecturas históricas y contemporáneas*. (pp. 1034 - 1035). La Paz: Plural.

Bordenave, J.D. (1996). La comunicación para el desarrollo. En Gumucio A. & Tufte, A. (Eds.), *Antología de la comunicación para el cambio social. Lecturas históricas y contemporáneas*. (pp. 746-748). La Paz: Plural.

Brundtland Commission, (1987). *Our common future: Report of the World Commission on Environment and Development*. Recuperado el 15 de enero de 2017: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>

Canal MVOTMA (28 de julio de 2016). Diálogos para el Plan Nacional de Aguas. [Video] Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=94qfSIWxRxg>

Carillo, S. (2004). *Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Recuperado de: <http://www.uruguayeduca.edu.uy/Userfiles/P0001%5CFile%5CQUE%20SIGNIFICA%20PARTICIPACION%20CIUDADANA.doc>

Constitución de la República Oriental del Uruguay. [Const.] (2004). Artículo 47. Recuperado de <https://www.presidencia.gub.uy/normativa/constitucion-de-la-republica>

Cooperación Suiza. (2014). *Comunicación para el desarrollo, una guía práctica*. Recuperado de: [https://www.eda.admin.ch/content/dam/countries/countries-content/bolivia/es/Manual\\_C4D.pdf](https://www.eda.admin.ch/content/dam/countries/countries-content/bolivia/es/Manual_C4D.pdf)

Deane, J. (2001). La comunicación para el cambio social: ¿por qué importa?. En Gumucio A. & Tufte, A. (Eds.) *Antología de la comunicación para el cambio social. Lecturas históricas y contemporáneas*. (pp. 821-823). La Paz: Plural.

Es.wikipedia.org. (2017). *Desarrollo sostenible*. Recuperado el 15 de 2017, de: [https://es.wikipedia.org/wiki/Desarrollo\\_sostenible](https://es.wikipedia.org/wiki/Desarrollo_sostenible)

Federación Andaluza de Municipios y Provincias (Eds.). (2010) *Guía Práctica para la Implementación de la Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales de Andalucía: Estrategias para la Acción*. Recuperado de: [http://www.famp.es/racs/observatorio/GLOSARIO/GUIA\\_participacion\\_ciudadana.pdf](http://www.famp.es/racs/observatorio/GLOSARIO/GUIA_participacion_ciudadana.pdf)

Florangel, R. (1979). A User-Oriented Communication Strategy. En Gumucio A. & Tufte, A. (Eds.), *Antología de la comunicación para el cambio social. Lecturas históricas y contemporáneas*. (pp. 295-299). La Paz: Plural.

Flores Bedregal, T. (s.f.) *Comunicación para el Desarrollo Sostenible de Latinoamérica*. Recuperado de: [http://www.bantaba.ehu.es/sociedad/files/view/comunicacion\\_para\\_el\\_desarrollo\\_sostenible\\_de\\_latinoamerica.pdf?revision\\_id=62826&package\\_id=33905](http://www.bantaba.ehu.es/sociedad/files/view/comunicacion_para_el_desarrollo_sostenible_de_latinoamerica.pdf?revision_id=62826&package_id=33905)

Freire, Paulo (1970) *Pedagogy of the oppressed*. Nueva York: Herder & herder.

Gerace, F. y Lázaro, H (1973). Comunicación horizontal. En Gumucio A. & Tufte, A. (Eds.), *Antología de la comunicación para el cambio social. Lecturas históricas y contemporáneas*. (pp. 127-137). La Paz: Plural.

Gramberger, M. (2001). *Participación ciudadana. Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*. Recuperado el 10 de agosto de 2016, de: <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0534691.pdf>

Gumucio, A., & Tufte, A. (Eds.). (2008). *Antología de la comunicación para el cambio social. Lecturas históricas y contemporáneas*. La Paz: Plural.

Gumucio-Dagron, A., (2002). *Communication for social change: The new communicator*. Recuperado el 15 de enero de 2017, de: <http://www.comminit.com/global/node/1890>

Hernández, R., Fernández-Collado, C. & Lucio, P. (2006) *Metodología de la investigación* (4ta ed.) Iztapalapa: Mc Graw Hill Interamericana Recuperado de: [https://competenciashq.files.wordpress.com/2012/10/sampieri-et-al-metodologia-de-la-investigacion-4ta-edicion-sampieri-2006\\_ocr.pdf](https://competenciashq.files.wordpress.com/2012/10/sampieri-et-al-metodologia-de-la-investigacion-4ta-edicion-sampieri-2006_ocr.pdf)

Irazábal, F.; Martorelli, L.; Ponce, M. & Santangelo, G. (2010) *La metodología de investigación en Comunicación*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.

Jacobson T., & Kolluri S. (1999) La comunicación participativa como acción comunicativa. En Gumucio A. & Tufte, A. (Eds.), *Antología de la comunicación para el cambio social. Lecturas históricas y contemporáneas*. (pp. 1042 - 1053). La Paz: Plural.

Jiménez Herrero, L. (2002). La sostenibilidad como proceso de equilibrio dinámico y adaptación al cambio. *Revista Información Comercial Española*. Recuperado el 15 de enero de 2017, de: [http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE\\_800\\_65-84\\_9104052062A6C18EDC01F0D7CB42BC1E.pdf](http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_800_65-84_9104052062A6C18EDC01F0D7CB42BC1E.pdf)

Lee, John A.R (1976) "Towards Realistic Communication Policies : Recent Trends and Ideas Compiled and Analyzed" en *informes y monografías sobre la comunicación de masas*. París, UNESCO.

Lerner, Daniel (1958) *The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East*. Nueva York: Free Press.

Llistet Borrel, F. (1985). *Manual de Derecho Local*. Madrid: Publicaciones Abella

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (s.f.). *Consejos regionales de recursos hídricos*. Recuperado el 26 de enero de 2017, de <http://www.mvotma.gub.uy/consejos-regionales-de-recursos-hidricos.html>

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (29 de abril de 2014). *Comisiones de cuenca*. Recuperado el 26 de enero de 2017, de: <http://mvotma.gub.uy/ambiente-territorio-y-agua/conoce/agua/item/10005301-comisiones-de-cuenca.html>

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (14 de diciembre de 2016). *Comisión Asesora de Agua y Saneamiento (COASAS) considera aportes al Plan Nacional de Aguas*. Recuperado el 26 de enero de 2017, de <http://www.mvotma.gub.uy/sala-de-prensa/item/10008672-comision-asesora-de-agua-y-saneamiento-coasas-considera-aportes-al-plan-nacional-de-aguas.html>

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (2016). *Propuesta Plan Nacional de Aguas, síntesis*. Recuperado el 08 de agosto de 2016, de: <http://www.mvotma.gub.uy/ciudadania/biblioteca/documentos-de-agua/item/10008173.html>

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (28 de julio 2016) *Lanzamiento y apertura del diálogo sobre la propuesta del Plan Nacional de Aguas*. Recuperado el 08 de agosto de 2016, de: <http://www.mvotma.gub.uy/sala-de-prensa/noticias/item/10008172-lanzamiento-y-apertura-del-dialogo-sobre-la-propuesta-del-plan-nacional-de-aguas.html>

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (2017) *Mvotma presenta el documento el documento final del Plan Nacional de Aguas*. (2017) Recuperado el 30 de marzo de 2017, de: <http://www.mvotma.gub.uy/sala-de-prensa/noticias/item/10008871-mvotma-presenta-el-documento-final-del-plan-nacional-de-aguas.html>

Mefalopulos, P. (2002). La comunicación empoderadora. En Gumucio A. & Tufte, A. (Eds.), *Antología de la comunicación para el cambio social. Lecturas históricas y contemporáneas*. (p. 1148). La Paz: Plural.

Melkote, S., P. (2001). Una perspectiva ética del desarrollo. En Gumucio A. & Tufte, A. (Eds.), *Antología de la comunicación para el cambio social. Lecturas históricas y contemporáneas*. (pp 608-610). La Paz: Plural.

Organización de las Naciones Unidas, (s.f.). *Portada - Desarrollo Sostenible*. Recuperado el 15 de enero de 2017, de: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/#>

Orozco Gómez, G., González Reyes, R. (2011). Una coartada metodológica. México, D.F.: Productora de Contenidos Culturales.

Pretty, J.N., Guijt, I., Thompson, J. & Scoones, I., (1995). *Guía del capacitador para el aprendizaje y acción participativa*. Santa Cruz: International Institute for Environment and Development.

Ramírez, A., Sánchez, J. M., García, A. (2004) El Desarrollo Sustentable: Interpretación y Análisis. *Revista del Centro de Investigación. Universidad La Salle*, 6 (21), pp. 55-59, Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/342/34202107.pdf>

Rogers, E.M (1976). "Communication and development: The passing of the dominant paradigm". En Gumucio A. & Tufte, A. (Eds.), *Antología de la comunicación para el cambio social. Lecturas históricas y contemporáneas*. (p. 209). La Paz: Plural.

Saik Yoon C. (1996). El pueblo al mando. En Gumucio A. & Tufte, A. (Eds-) , *Antología de la comunicación para el cambio social. Lecturas históricas y contemporáneas*. (pp. 1034 - 038). La Paz: Plural.

Schramm, W. (1964). Lo que la comunicación masiva puede hacer y lo que puede ayudar a hacer por el desarrollo nacional. En Gumucio A. & Tufte, A. (Eds.), *Antología de la comunicación para el cambio social. Lecturas históricas y contemporáneas*. (pp. 81-94). La Paz: Plural.

Taylor, S.J. & Bogdan, R. (1992) *Introducción a los métodos cualitativos en investigación. La búsqueda de los significados*. (pp. 31 - 49) España: Editorial Paidós.

Taylor, S.J. & Bogdan, R. (1992) *Introducción a los métodos cualitativos en investigación. La búsqueda de los significados*. (pp. 100-132) España: Editorial Paidós.

UNESCO. (2011). *Comunicación para el desarrollo. Fortaleciendo la eficacia de las Naciones Unidas* (pp. 1-13). Recuperado de: [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/communication\\_form\\_development\\_oslo\\_c4d\\_pda\\_es.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/communication_form_development_oslo_c4d_pda_es.pdf)

Vidal, A. (s.f) *Uruguay*. Fao.org. Recuperado el 21 de abril de: <http://www.fao.org/docrep/006/y5062s/y5062s0k.html>

Waisbord, S., (2001) *Árbol genealógico de teorías, metodologías y estrategias en la comunicación para el desarrollo*. Nueva York: Fundación Rockefeller. Recuperado en enero 2017, de:  
[http://www.washingtonuranga.com.ar/index.php?option=com\\_content&view=article&id=59:recomen-25&catid=9&Itemid=108](http://www.washingtonuranga.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=59:recomen-25&catid=9&Itemid=108)

Wikipedia.org (s.f) *Políticas Públicas*. Recuperado el 18 de marzo de 2017, de:  
[https://es.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADticas\\_p%C3%BAblicas](https://es.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas)

## 8. Reflexiones individuales

Carolina Machado

### Comunicación para el cambio social: una herramienta para la gobernanza

*“Un cambio social real nunca ha sido llevado a cabo sin una revolución... Revolución no es sino el pensamiento llevado a la acción.”*

Emma Goldman

#### Resumen

En este apartado se reflexiona, desde una visión personal, cuál es el rol y el aporte que la comunicación podría tener en los proyectos de desarrollo, y por qué se considera que el enfoque bajo el cual se debería trabajar es la comunicación para el cambio social. Se centra a la comunicación como una herramienta para la democracia, pensándola desde una estrategia donde se ponga en el centro al ciudadano y a la sociedad. Por último, también se presentan varios componentes de la planificación estratégica de la comunicación que los gobiernos y los proyectos deberían tener, yendo más allá del componente participativo de la misma.

Palabras clave: desarrollo, comunicación, gobernanza, comunicación estratégica

#### Introducción

Al pensar en temáticas relacionadas con el agua y el medio ambiente, instintivamente pensamos en el desarrollo y en las necesidades que los países enfrentan en estos temas. Pensamos en hechos y datos de la realidad concreta como el porcentaje de agua potable contaminada, la escasez del agua a nivel mundial, la escasez de acceso a servicios básicos de saneamiento, el vertimiento de las aguas residuales al río o al mar, el uso que le damos al agua de los ríos y acuíferos, los desastres naturales relacionados al agua como inundaciones, tsunamis y mucho más.

Ante esta situación tan alarmante, es claro que los Estados deberían tomar una política de desarrollo respecto a la temática del agua: creo que debemos caminar por una senda que nos lleve a lograr el acceso universal y equitativo al agua potable, lograr que los servicios de saneamiento e higiene no sean un privilegio sino un derecho para todos, reducir la contaminación del agua potable, cuidar los recursos hídricos y utilizarlos de forma eficiente. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) planteó en 2015 los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible a lograr para el año 2030. Entre los mismos, el objetivo número seis

respecta a “Agua y saneamiento”, donde se establecen como algunas de las metas a alcanzar, que para el año 2030 debe estar puesta en práctica la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles (incluso mediante la cooperación transfronteriza) y a su vez, que se debe apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento.

Cuando pensamos en agua, cuando pensamos en temas de desarrollo, pensamos en Estados liderando políticas de acción, pensamos en programas y en planificación, pero difícilmente pensamos en términos de *comunicación*. Aquí, nos daremos espacio a reflexionar y pensar sobre el aporte que la comunicación puede hacer a proyectos de desarrollo, y sobre qué enfoque de comunicación debe ser utilizado y por qué.

### **El rol de la comunicación**

Para llegar a consensos y lograr objetivos comunes de desarrollo la comunicación cumple un rol clave. La comunicación, pensada en términos de comunicación para el cambio social, combinando métodos y herramientas participativas, aborda las necesidades de conocimiento e información de los actores para facilitar su participación activa en las iniciativas de desarrollo. En definitiva, apoya y facilita la gobernanza.

El Plan Nacional de Aguas desde sus inicios es concebido bajo la lógica participativa y de gobernanza; y como plantea Rebollo (2010) “la buena gobernanza se basa fundamentalmente en una sociedad activa y ello depende de modos de interacción a través de procesos comunicacionales.” (Rebollo 2010 en UNESCO, 2010, p.3). Comunicación y desarrollo se vinculan de múltiples formas. La comunicación es una herramienta para articular la participación de los ciudadanos a través de debates, propuestas, etc. como en el caso del Plan Nacional de Aguas.

Según la Real Academia Española, la gobernanza es el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.” (Real Academia Española, 2014). Para Naciones Unidas, la gobernanza es buena y democrática cuando las instituciones de los países son transparentes. La buena gobernanza promueve la participación, la equidad, el pluralismo, la transparencia. La gobernanza democrática fomenta el desarrollo y garantiza que la sociedad civil desempeñe un papel activo para establecer sus prioridades.

Tal como fue expuesto en el trabajo en equipo, los procesos de comunicación requieren una dimensión mucho más compleja que brindar los instrumentos y espacios; requieren de educación, capacitación y empoderamiento. Aún hoy, cuando existen diversas herramientas

que favorecen la participación de los ciudadanos (como puede ser el caso de las tecnologías de la información y la comunicación) y se accede a mayor información, muchos ciudadanos permanecen al margen de los procesos de tomas de decisiones y formas colectivas, sin verse fortalecida la democracia. Los gobiernos y administradores estatales no logran aún desarrollar políticas de comunicación que permitan el involucramiento efectivo de los públicos, aún hay (porque muchas veces estos espacios no son pensados desde una lógica comunicacional, como vimos en este trabajo) vacíos para incidir en ámbitos políticos, económicos, sociales y culturales. No basta abrir los espacios, estos deben ser pensados y gestionados.

El rol de la comunicación es fundamental en la búsqueda de la creación de compromisos públicos. “Comunicación y desarrollo irán juntos cuando se logre participación e integración de los ciudadanos, así como su apropiación para la transformación social” (Rebollo 2010 en UNESCO, 2010, p.3). La gobernanza relaciona lazos entre la comunicación, el gobierno y la participación de la sociedad para fortalecer la democracia. La comunicación ligada al desarrollo requiere más espacios de participación de la ciudadanía, implica una concepción de la comunicación como instrumento de gestión del cambio, que facilite relaciones, acerque partes, incentive a la participación social y difunda lo generado. Es por esto que considero que el enfoque de la comunicación que trabaja en esta línea y que puede aportar mucho es la comunicación para el cambio social o para el desarrollo, y no un enfoque de comunicación difusionista. Porque aquí el que está en el centro es el ciudadano, es la sociedad civil, y la cuestión es el empoderamiento de los mismos. Porque la comunicación para el cambio social, en definitiva, es “un proceso de diálogo público y privado, a través del cual la propia gente determina lo que es, lo que necesita y cómo conseguirlo” (Fundación Rockefeller, 1999 en Martínez & Sierra, 2012, p. 40). Es este enfoque el que tiene en sus bases a la participación democrática, a la horizontalidad en la toma de decisiones, y es por eso que considero que es el enfoque desde el que se tiene que trabajar desde los Estados y administraciones de gobierno, en pos de lograr una buena gobernanza, y desarrollo.

Y como la comunicación para el cambio social no pretende tener un modelo a seguir, sino que se presenta como un enfoque abierto a la construcción colectiva y a la creatividad, es difícil proponer recetas a seguir. Sin embargo, hay premisas básicas que ofician como punto de partida que pueden ser considerados a la hora de elegir la metodología de intervención. Lo más importante, es entender que debemos centrar todas las energías en el proceso mismo de participación y en el fortalecimiento comunitario, así como que la generación de contenidos debe ser local.

Hoy en día, si bien hay una tendencia política y una voluntad de ir hacia procesos de este tipo, en los que se dé lugar a la deliberación ciudadana y se logre el empoderamiento social, es importante entender que esta mirada de la comunicación implica **necesariamente** una

visión a largo plazo, para que los cambios sean realmente sostenibles. No podemos exigir que los cambios estén hoy, ni con este Plan Nacional de Aguas, ni con el Plan Nacional de Cultura, y siquiera con la política de “Gobierno Abierto”. Es un proceso que debe ser continuado, más allá del partido político de turno, y eso supone un gran desafío. Dar lugar a la ciudadanía a la participación supone un riesgo, ya que desde la administración estatal no se puede controlar el sentir de la sociedad y lo que la misma piensa. Pero, es un riesgo que los partidos **deben** correr. Es una apuesta, en miras hacia el futuro, hacia una forma diferente de gestión. Por tanto, supone *un compromiso y una política de Estado, y no de gobierno*, una manera de proyectarse, de generar políticas públicas, un horizonte a muy largo plazo. De nada sirve que un gobierno proponga esta mirada, este enfoque, esta manera de gestión, si el siguiente gobierno no tomará en cuenta nada de lo aportado y volverá con una manera de hacer diferente.

Sin embargo, aun cuando los partidos políticos no dieran el lugar a esta participación, no abrieran los espacios, o no tuvieran en cuenta lo que la sociedad quiere y siente, es la propia sociedad la que **debe** exigir ser escuchada, pudiendo reclamar el ejercicio efectivo de su derecho. Pero podría reclamarlo si sabe que es su derecho, si sabe que puede decir algo, si sabe que lo que pueda decir es importante, y si entiende, que, en definitiva, su futuro está en sus propias manos. Y en este sentido, la comunicación es fundamental, para generar un diálogo fluido entre la administración y la sociedad.

A su vez, creo que como profesionales de comunicación debemos generar más que meras campañas difusionistas de proyectos y productos, y debemos poner en el centro al ciudadano y a la sociedad. Desde nuestra profesión podemos aportar hacia el cambio social, actuando como portavoces, sensibilizando y pensando desde las poblaciones locales y las comunidades, para que entiendan que participar, opinar, dialogar y “sacudir el tablero” es su deber y su derecho, que los espacios deben estar, y si no están, ellos mismos deben exigirlos.

Nadie conoce más sus necesidades que las propias comunidades. Los profesionales de comunicación, así como los profesionales de desarrollo, deben trabajar dándole las herramientas a las comunidades para que las mismas alcen su voz. No creo en soluciones prefabricadas o pensadas desde otros contextos. Considero que la verdadera riqueza de este enfoque consiste en pensar y velar desde la propia comunidad, centrándose en ellos, pensando soluciones desde ellos.

La gobernanza supone ciudadanos que puedan incluir temas en el debate público, que puedan participar y decidir. En esto, la comunicación cumple el rol de sensibilizadora sobre la necesidad de que la gente participe, así como de generadora de capacidades para la efectiva participación. A su vez, los medios de comunicación pueden ser considerados

como un instrumento más de control de los asuntos públicos, que monitoreen el debate, planteen agenda y agiten a la ciudadanía.

Una de las entrevistadas desde la Dirección Nacional de Aguas mencionó que si bien

*“el concepto de gobernanza venía desde la ley de política de aguas, que establece que hay que hacer un plan y que hay que construirlo bajo un enfoque de gobernanza, en realidad la participación en la elaboración del plan se da en las Comisiones y en los Consejos. No obstante, no podíamos agotar la participación sólo en los espacios formales”.*

Esto muestra una clara voluntad, como ya fue mencionado en el trabajo principal de equipo, de ir hacia espacios de participación. Sin embargo, en los proyectos de desarrollo en concreto, se requiere compromiso de las partes en cada etapa del proceso, y para lograrlo, se deben mejorar las habilidades de los directamente involucrados en el diseño y la implementación de estrategias y servicios de comunicación participativa.

### **Una mirada estratégica de la comunicación**

No obstante, considero que los gobiernos y proyectos no pueden quedarse sólo con pensar el componente participativo de la comunicación, es necesario pensar en todos los componentes de la planificación estratégica de la comunicación. Todo plan o proyecto, que busca resolver transversalmente un problema y que tiene una estrategia y un plan a seguir, debería estar acompañado por una estrategia y un plan de comunicación. Para generar una estrategia participativa de comunicación debemos tener clara la relevancia social y comunitaria de nuestro proyecto o plan para los potenciales beneficiarios y para la ciudadanía: es clave entender el valor que tiene, cuál es el propósito, cómo actúa y se comunica este propósito, cuáles son las líneas estratégicas que se instrumentan y con la participación de quienes; a quiénes se convocará y de qué manera; en qué temas es relevante sensibilizar, dar a conocer, proponer, etc. para, en definitiva, intentar transformar la sociedad en la manera en la que nuestro proyecto plantea.

La estrategia de comunicación del proyecto debería buscar maximizar los resultados, abordar los retos, alcanzar la misión y visión a través de actividades sistémicas y bien planificadas que estén centradas en la persona. La estrategia de comunicación debería estar enfocada y creada para cada proyecto en particular, y trabajar en los distintos componentes de la comunicación: organizacional, participativa, promoción y posicionamiento, gestión de conocimiento y divulgación.

El componente de comunicación organizacional se enfoca en definir cuáles son los procesos necesarios para comunicar al interior y el exterior del entorno, buscará generar un marco de diálogo y discusión para trabajar de forma ordenada, planificada y coherente a los

objetivos y la misión del proyecto. Este marco es lo que, en definitiva, sostiene al proyecto y vincula a las personas como actores y agentes multiplicadores de los mensajes. Este marco trabaja tanto en lo externo como en lo interno, orientando las conversaciones y los intercambios entre personas y equipos. Dentro del componente de comunicación organizacional los proyectos pueden planificar una serie de elementos, como ser la gestión de riesgos, la comunicación interna y el clima, la visibilidad, y la facilitación de los participantes, entre otros.

Es importante mencionar que la comunicación organizacional existe de por sí entre los equipos de trabajo del proyecto, pero sería provechoso poder tomar una decisión política y gerencial de cómo abordarla.

En proyectos de desarrollo, y más en un enfoque de la comunicación para el cambio social, la participación es un elemento central, por lo que el componente de comunicación participativa es fundamental. Como ya se mencionó, se debe identificar a los actores y equipos, darles lugar en la participación y definición, generar instancias de sensibilización, entre otras acciones. Para esto, el equipo de comunicación debe trabajar en acciones como capacitación de vocería, gestión de prensa, producción y curaduría de contenidos, creación de agendas, etc. Pensar la comunicación de manera participativa implica involucrar a la comunidad en todo el proceso y desarrollo del proyecto. Un proceso que implique centrarse desde el ciudadano y en el mismo.

La visibilidad, la promoción y el posicionamiento también forman parte de otro componente que es necesario trabajar. Este componente busca mejorar el conocimiento, el acceso y la cercanía del proyecto. Este componente comprende acciones que acercan el proyecto de desarrollo en cuestión a las comunidades. Trabajar este componente implica pensar en planificación y mejora continua, investigar las opiniones de los involucrados, realizar seguimiento y monitoreo, gestionar “la marca” del proyecto, trabajar en hechos comunicativos, y gestionar a los participantes.

La estrategia de comunicación también debe abarcar el componente de gestión del conocimiento, en sentido de desarrollar las competencias necesarias para que el proyecto se integre y tenga un rol activo. Implica tener herramientas para desarrollar una cultura organizacional y este componente puede ser visto como la capacidad de resolución de problemas y desafíos organizacionales para contribuir a la sostenibilidad del proyecto. Es un componente que se enfoca en el fortalecimiento de la cultura organizacional y en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Por último, la estrategia de comunicación no puede dejar de lado el componente de divulgación. Este componente implica la generación de un discurso que sea sencillo y

accesible a la ciudadanía. La divulgación debe encargarse de traducir materiales y artículos complejos y de lenguaje técnico, al lenguaje ciudadano. Es generar transparencia y accesibilidad. A mi entender, este es uno de los elementos que en temáticas relacionadas al medio ambiente y en nuestro caso, a la temática del agua, se torna fundamental. Es preciso traducir los informes y los documentos, para que la ciudadanía pueda comprenderlos, para tomar decisiones y actuar. El componente de divulgación implica trabajar en el lenguaje ciudadano y también en la sensibilización y liderazgo temático (gestionar redes sociales, crear campañas y agenda, etc.). En este sentido, y relacionado estrictamente a la comunicación, considero que es importante pensar en *cómo* se van a contar y comunicar los mensajes. Una de las vías es pensar en *contar historias* y crear un sentido social compartido. Es importante, en estas historias poner en el centro al ciudadano y usar una estrategia que busque vincularse con el lector y la audiencia para generar mayor empatía.

Personalmente, creo necesario que todos los esfuerzos sean pensados estratégicamente desde la comunicación como tal, para generar una estrategia integral de comunicación que abarque todos sus componentes y piense en **comunicación desde los cimientos**. Comunicación para el desarrollo y gobernanza democrática suponen movimientos que parten del empoderamiento de los ciudadanos. Es claro que podemos usar la comunicación como una herramienta para la transformación y el cambio social.

*Total de palabras sin contar bibliografía: 2.848*

## Bibliografía

Martínez, M. & Sierra, F. (Eds.) (2012) *Comunicación y desarrollo. Prácticas comunicativas y empoderamiento local*. Barcelona: Editorial Gedisa.

Naciones Unidas (s.f.) *Programas y actividades del Sistema de las Naciones Unidas por tema*. Recuperado el 12 de abril de 2017 de: <http://www.un.org/es/globalissues/governance/>

Raj Melkote, S. & Steeves, H. L. (2015) *Communication for Development. Theory and Practice for Empowerment and Social Justice*. (3° ed.) Nueva Delhi: SAGE Publications Asia-Pacific Pte Ltd

Real Academia Española. (2014) *Gobernanza en Diccionario de la lengua española* (23° ed.). Recuperado el 12 de abril de 2017, desde <http://www.rae.es/>

Rebollo, E. (2010). *Comunicación, gobernanza y desarrollo en UNESCO* (Ed) *Comunicación para el Desarrollo: Una herramienta para el cambio social y la participación* (pp. 3-13) Montevideo.

Tarallo, D. & Cuozzi, L. (2016) *De la estrategia al plan y del plan a la campaña en Tarallo, D. & Cuozzi, L., Introducción a la normativa, metodología y práctica: actividades para facilitación de implementación*. Curso online en plataforma CEDDET: Comunicación en las instituciones públicas y sus proyectos.

**Valentina Rodríguez**

**Comunicación para el Cambio Social y democratización del conocimiento, una mirada sobre la construcción colectiva de la democracia.**

“La democracia genuina contribuye a educar y la educación del pueblo contribuye a democratizar”

Rodrigo Arocena

**Resumen**

En este artículo se presentan reflexiones acerca de la importancia de la educación y de la democratización del conocimiento como supuestos necesarios para la existencia de procesos eficaces de deliberación ciudadana. Al mismo tiempo, se proporciona una mirada sobre la educación como un proceso estrechamente vinculado con la comunicación y se propone que, si bien la educación y el desarrollo de las capacidades cognitivas son fundamentales en los procesos deliberativos, también lo es entender al otro y partir de él para construir colectivamente cambios culturales. En este sentido, el presente trabajo busca generar en líneas generales, un acercamiento a los modelos de comunicación y educación que mejor se corresponden con los procesos democráticos.

Palabras Clave: Educación, Comunicación educativa, Democracia, Desarrollo.

**Introducción**

Este artículo surge del interés por profundizar algunos ejes temáticos planteados en el trabajo de grado de la Licenciatura en Ciencias de la Comunicación, en la cual se indagó acerca de la gestión del proceso deliberativo del Plan Nacional de Aguas Uruguay 2016/2017 bajo un enfoque de comunicación para el cambio social. Si bien la dimensión educativa en relación a las capacidades fue un aspecto tomado en cuenta en dicho trabajo, la importancia de la democratización del conocimiento no adquirió un rol trascendental. Por lo que en este artículo se busca ampliar el conocimiento respecto a esta temática.

Muchos autores que teorizan sobre la comunicación para el cambio social hacen énfasis en conceptos como la horizontalidad, el diálogo, la participación, la gobernanza, la sostenibilidad y el desarrollo. Todos ellos son supuestos claves para lograr una comprensión cabal de lo que es el paradigma teórico del cambio social. No obstante, hay otros fundamentos de este enfoque que no siempre son mencionados explícitamente. Teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente, este trabajo se pregunta si es posible llevar a cabo en la realidad un proceso de comunicación para el cambio social sin tomar en cuenta la dimensión educativa.

El vínculo entre comunicación y educación es estudiado por innumerables autores, muchos de los cuales han llegado a la conclusión de que la comunicación es siempre educativa, en tanto emitir y recibir mensajes, es decir, el propio proceso de comunicación es un intercambio transformador. John Dewey (1916) plantea en profundidad esta asociación necesaria entre comunicación y educación, bajo el argumento de que en el proceso comunicativo se altera la experiencia tanto del receptor como del emisor, cuyas formas de ver y entender el mundo terminan siendo modificadas. En el caso del receptor, al escuchar la percepción de un otro, modifica su actitud porque incorpora un elemento nuevo que antes desconocía. Lo mismo sucede con el emisor, quien al compartir su experiencia también la transforma, ya que la experiencia para ser comunicada necesita ser pensada nuevamente. En este sentido la comunicación no es transmisión de información, sino interacción de sujetos que construyen conocimientos de manera colectiva. Partiendo de este concepto, la propia convivencia en sociedad educa. Por ello es fundamental distinguir la comunicación educativa sin intención consciente, de la comunicación educativa explícita e intencional. Esta última es la tratada en el presente trabajo.

### **La comunicación educativa, una pieza fundamental en la democracia.**

La gestión planificada de la comunicación es clave para los gobiernos que buscan llevar a cabo procesos deliberativos. En muchas ocasiones se deja la comunicación sujeta únicamente a impulsos espontáneos de los sujetos. Sin embargo, los proyectos que buscan generar un cambio en las personas deben partir de un enfoque de comunicación determinado, para poder así generar un plan estratégico que sirva de guía a lo largo del proyecto y proporcione las herramientas para lograr los objetivos trazados.

Las estrategias de comunicación que se pueden emplear son muy diversas y versan desde estrategias más cercanas a la comunicación de masas, hasta la comunicación educativa en una comunidad específica. Varían en función del paradigma desde el gobierno o la autoridad que ejecuta el proyecto se pare para entender la comunicación e incluso la realidad misma. Según sea el enfoque – elegido de manera consciente o inconsciente-, los medios a utilizar y los mensajes a enviar serán distintos, en tanto cada enfoque de comunicación lleva asociados consigo objetivos disímiles.

Los proyectos que buscan promover desarrollo, las políticas públicas que buscan implicar a las personas, deben incorporar una concepción de comunicación que se corresponda con los objetivos buscados y ayude a lograrlos. En estos casos, para que el proceso sea coherente y los resultados eficaces, se debe pensar a la comunicación bajo una perspectiva educativa, en el entendido de que esta promueve y apoya los valores democráticos, a la vez que, por su naturaleza dialógica promueve la gobernanza y la deliberación. Si lo que se busca es fomentar la participación y la inclusión de la ciudadanía en las temáticas públicas resulta fundamental entonces, que el enfoque comunicativo empleado sea construido con una fuerte impronta educativa que haga énfasis en los procesos de cambio de las

comunidades. De este modo es posible promover la autonomía de los sujetos, y por lo tanto fortalecer la organización y la participación social. Cuando se piensa en educación, en general se tiende a pensar en la transmisión de contenidos. No obstante, la educación más que en la transmisión de información y datos, debe hacer énfasis en los procesos de intercambio entre los individuos. Es aquí que radica el vínculo con la comunicación. La educación y la comunicación se necesitan mutuamente, de manera tal que no es posible la existencia de comunicación sin un proceso educativo que posibilite la capacidad de comunicarse. Al mismo tiempo que la educación como proceso necesita de la comunicación para concretarse. Por lo que, ambos conceptos entran. La educación y la comunicación se necesitan mutuamente, de manera tal que no es posible la existencia de comunicación sin un proceso educativo que posibilite la capacidad de comunicarse. Al mismo tiempo que la educación como proceso necesita de la comunicación para concretarse. en una relación necesaria entre sí y determinante para la democracia.

Pero ¿por qué es importante esta relación mutua entre educación y comunicación en la construcción de la democracia? Fundamentalmente porque sin comunicación no hay gestión del diálogo, lo que resulta en la ausencia de un intercambio verdadero. Al mismo tiempo que, de no mediar un proceso educativo, es poco factible que los ciudadanos forjen una opinión crítica sobre los problemas a tratar. Siguiendo este planteo cabe señalar que la sólo es posible que las personas participen de manera efectiva si comprenden los problemas o temas en discusión y para ello se necesita democratizar los conocimientos, puesto que las personas deben comprender y problematizar su realidad para incidir en ella.

Si bien se ha dicho que es necesaria la democratización del conocimiento, la comunicación educativa no debe consistir en la difusión de información, sino que su función debe ser la de proporcionar a los sujetos la autonomía para pensar por sí mismos, brindarles instrumentos para pensar. Como plantea Kaplún (1985) la mayor carencia de los sujetos no está en falta de datos o en la información que ignora, sino en las limitaciones de propia razón. La comunicación educativa es una forma de hacer comunicación que fomenta la construcción colectiva de aprendizajes, estrechando así las brechas de conocimiento y acceso a la participación. La falta de posibilidades en el acceso a la educación resulta directamente en desigualdades de conocimiento que terminan siendo una barrera en la participación. Por lo que, para equiparar las desigualdades se debe garantizar, antes que nada, el acceso de las personas al conocimiento, lo cual haga posible que su participación sea eficaz.

Integrar una perspectiva educativa en los procesos comunicativos es clave para hacer posible el ejercicio de la democracia, en tanto la educación es fundamental para equiparar las desigualdades y velar por la justicia social. Para que los individuos construyan una comprensión sobre los problemas complejos de la realidad se deben generar discusiones basadas en la construcción del conocimiento, incluyendo a las comunidades científicas y académicas en el diálogo. (Lázaro et al., 2013). Por lo tanto, para que los proyectos políticos que buscan generar desarrollo apoyen a la democracia no alcanza con que incorporen una política de comunicación, es necesario que dicha política incorpore una

perspectiva participativa donde se ponga énfasis en la educación. Una perspectiva donde la comunicación sea tomada como un proceso pedagógico, necesario en la emancipación de los sujetos. Como una oportunidad de cambio y transformación, tomando como base de todo proceso de cambio el aprendizaje y problematización de las personas sobre su realidad. Para apoyar la idea planteada anteriormente es necesario tomar en cuenta las ideas de Kaplún (1985) quien propuso que, para que la comunicación ayude y promueva al desarrollo la misma debe estar integrada con un proceso educativo, en el cual los sujetos destinatarios comprendan críticamente su realidad y adquieran instrumentos para transformarla.

En este sentido el rol del comunicador en los proyectos de desarrollo debe ser el de facilitar la construcción del conocimiento en conjunto con las comunidades, ya que son los productos construidos de manera colectiva los que posibilitan la sostenibilidad de los proyectos. Los sujetos a través de su experiencia logran incorporar y apropiarse de los procesos de cambio y es la comunicación educativa la que ayuda y abre el camino para que esto se logre con mayor facilidad. No obstante, las personas mismas son quienes deben convertirse en los protagonistas de su desarrollo, y es en este sentido que la comunicación educativa se vuelve fundamental, no solo para que los sujetos tengan las herramientas necesarias para que su participación sea eficaz, sino para que las decisiones tomadas sean sostenibles en el tiempo.

### **Generar capacidades partiendo de la gente.**

Cuando se habla de incorporar la comunicación educativa en los procesos que buscangenerar desarrollo, no se habla de un proceso de imposición, o de una mera transmisión de información. Por el contrario, el rol del comunicador no es el de imponer caminos, sino el de construirlos colectivamente con las comunidades y la educación se debe entender como un proceso de guía.

El intercambio y la construcción colectiva son fundamentales en los proyectos de desarrollo. El comunicador no debe establecer los objetivos del proyecto de manera unilateral ya que de este modo las personas terminan acostumbrándose a ser guiados por otros y no desarrollan la autonomía que requieren los procesos deliberativos. En cuyo caso, se da lo que Kaplún (1985) llama pseudo-participación: los contenidos y los objetivos se definen previamente por lo que la participación de las personas se termina limitando a ser ejecución. En este sentido se podría decir que muchas veces las Jornadas Abiertas del Plan Nacional de Aguas toman este formato de pseudo participación ya que las personas terminaron validando decisiones ya tomadas, en un proceso predefinido por técnicos quienes planificaron de antemano los objetivos y los resultados esperados.

Como ya se ha mencionado a lo largo de este trabajo, para que la participación de la gente sea eficaz, para lograr generar procesos deliberativos es necesario involucrar una

perspectiva de comunicación educativa. Con esta disciplina es posible construir capacidades con la gente. “Es importante diagnosticar la capacidad de la sociedad civil y los sectores que se embarcan en estos retos para construir el desarrollo y convivencia ética. Porque no podemos ir más allá de lo que somos capaces de generar” (Alfaro, 2012). Nuestros conocimientos, las capacidades que tenemos como sociedad civil son las que determinan cuán lejos podemos llegar en cuanto a la dirección de nuestras propias vidas. A la vez, permiten promover y expandir el rol de la ciudadanía en los temas públicos. Las capacidades amplían y aseguran la democracia, entendiendo que esta última consiste en otorgar a la ciudadanía derechos básicos y permitir su autodeterminación. A su vez, es necesario tener en cuenta que las decisiones que resultan de procesos deliberativos hacen a la democracia más transparente y representativa contribuyendo a su vez a que se reduzcan las posibilidades de manipulación por parte de los políticos (Lázaro et al., 2013).

No obstante, para que los procesos deliberativos sean eficaces no es suficiente un proceso educativo que busque únicamente la generación de capacidades. Para que los individuos se involucren en los procesos políticos es necesario generar un proceso de sensibilización, el cual no solo implica la generación de capacidades sino también un proceso de prealimentación. Este es un concepto que plantea Kaplún (1985) y se refiere a la búsqueda y al análisis inicial que hacen los comunicadores para conocer en profundidad a los destinatarios de los mensajes. Dicho autor señala que el comunicador debe involucrarse con los destinatarios y comprender los sentidos y símbolos que éstos utilizan, de este modo los receptores se sentirán representados por los mensajes.

Por lo que, si se desea realizar un proceso de comunicación que tenga como propósito el generar un cambio social en la comunidad, el primer paso debe ser el de poner al destinatario al principio, que este sea el inspirador de los mensajes. Pero para ello es necesario entender al otro, conocerlo y partir de él, para que se involucre verdaderamente en la comunicación, ya que solo así se sentirá identificado con los mensajes que se emiten.

Parte del rol del comunicador debe ser el de hacer llegar sus mensajes, pero para ello es necesario preparar el terreno, conocer al público con el que se quiere establecer el proceso de cambio. El comunicador debe conocer a la comunidad con la que trabaja y entablar una relación empática que permita una construcción colectiva de los mensajes en los que la comunidad se vea reflejada. Solo así los cambios que se generen tendrán sostenibilidad en el tiempo. Ahora bien, hay quienes piensan que el rol de un comunicador debe ser difusionista, un rol basado principalmente en emitir mensajes con fin informativo. Se piensa que el profesional en comunicación debe traducir al lenguaje coloquial los asuntos complejos de la realidad que se quieren discutir. Ese es el rol que muchas veces se piensa debe tener un comunicador en los proyectos políticos que buscan generar desarrollo. Sin embargo, en este trabajo se entiende que para que se logre un cambio social verdadero, no alcanza con que las personas reciban y entiendan los mensajes. El profesional en comunicación debe fomentar la problematización de la realidad y no entregarle a la comunidad un mensaje ya procesado. Debe brindar a las personas los mecanismos

necesarios para que estos puedan comprender e interpretar por sí mismos los mensajes, fomentando una autonomía que haga posible procesos más democráticos y la sostenibilidad de los cambios que se logren.

El comunicador debe buscar la reflexión de los sujetos, favorecer las discusiones y diálogos. Finalmente, el rol del comunicador debe ser el de formar sujetos con capacidad crítica, esto es, ayudar a que los sujetos sean capaces de seleccionar los mensajes que reciben de una manera crítica, es decir debe fomentar en las personas la capacidad de una recepción activa. Es gracias a la educación que los sujetos pueden forjar esta capacidad crítica y selectiva. El comunicador debe fomentar lo que García Canclini (1990) denomina como culturas híbridas, donde la cultura hegemónica intenta imponer determinados mensajes, pero los receptores no los incorporan tal como los reciben sino que mezclan estos mensajes con sus propios conocimientos, su cultura. Aquí se vuelve a mostrar la importancia de la relación entre comunicación y educación. El comunicador debe despertar a través del diálogo y de procesos educativos esta capacidad selectiva en los sujetos, para que la participación de estos sea real y no sea mera confirmación de decisiones ya tomadas. De este modo, cuando se abra el diálogo sobre una temática pública, las comunidades puedan comprender de manera crítica los mensajes que reciben por parte de los poderes políticos. Esta selectividad sólo se puede lograr a partir de un proceso educativo que brinde las herramientas para poder discernir los mensajes. Los comunicadores deben asumir un rol de impulsores del diálogo, con el fin de que los sujetos sean capaces de producir sentido y significado en los mensajes que reciben.

Finalmente para que exista un cambio cultural real, es necesario que todos los actores se comprometan en los procesos políticos, en este sentido el Estado tiene un rol fundamental. El sistema actual se caracteriza por las grandes desigualdades de oportunidades en el acceso al conocimiento, por ello es imprescindible que el Estado cumpla un rol comprometido interviniendo en favor de los más desprotegidos y de aquellos que menos posibilidades tienen de acceder al conocimiento. Si bien en Uruguay el índice de alfabetización es uno de los más altos de la región, la realidad deja en evidencia la necesidad de fortalecer la educación a nivel formal e informal. La solución por parte del Estado no debería ser crear nuevas políticas diseñadas en un ámbito cerrado y administrativo por técnicos, dejando de lado el trabajo de campo y las percepciones de la población. Estado y sociedad civil deben unirse para desarrollar un conjunto de políticas educativas que integradas con estrategias comunicacionales traten de manera eficaz las limitaciones en la educación que desembocan en problemas de participación y por lo tanto en una democracia poco sólida. Se deben diseñar e implementar de manera colectiva políticas representativas y populares que generen un cambio significativo en la reducción de las brechas de acceso al conocimiento. Para ello es necesario apoyarse en modelos y paradigmas teóricos que por sus características promuevan un cambio cultural a nivel estructural.

*Total de palabras sin contar bibliografía: 2.873*

## Bibliografía

Alfaro, R. (2012). *¿Es posible generar desarrollo desde la comunicación?*. Revista Latinoamericana De Ciencias De La Comunicación, 12 (23), pp. 62-67. Recuperado de <http://www.alaic.org/revistaalaic/index.php/alaic/article/view/745/392>

Dewey, J. (1916). Democracia y educación: una introducción a la filosofía de la educación. 6th ed. Madrid: Ediciones Morata.

Freire, P. (1971). Pedagogy of the oppressed. 1ra ed. [New York]: Herder and Herder.

García Canclini, N. (1990) Culturas Híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad. Grijalbo S.A. México DF

Kaplún, M. (1985). El comunicador popular. 1st ed. Quito: Ciespal-Cesap-Radio Nederland, pp.15 - 101.

Kaplún, M. (1998). Una pedagogía de la comunicación [Texto impreso]. 1st ed. Madrid: Ediciones de la Torre.

Lázaro, M., Trimble, M., Umpierrez, A., Vasquez, A. and Pereira, G. (2013). Juicios ciudadanos en Uruguay. Dos experiencias de participación pública deliberativa en ciencia y tecnología. 1st ed. Montevideo: Tradinco S.A, pp.15 - 22.

## 9. Anexo

### 9.1. Modelo de difusión de innovaciones, el modelo de mercadeo social o el modelo edutrainment.

**Fuente:** Gumucio, A., y Tufte, A. (2008). *Antología de la comunicación para el cambio social. Lecturas históricas y contemporáneas*. Nueva Jersey: Consorcio de Comunicación para el Cambio Social INC.

El modelo de difusión de innovaciones, como explican Gumucio y Tufte (2008) se aplicó principalmente a la agricultura desde los años 60, porque quienes eran donantes entendían que para lograr desarrollo la prioridad era la productividad agrícola. Introduciendo nuevas tecnologías, se incrementaría la producción de cultivos, lo que ayudaría a controlar el hambre en el tercer mundo y a su vez a abastecer de productos agrícolas más baratos a los países industrializados.

Este modelo, que fue ampliamente implementado en toda América Latina benefició a los grandes terratenientes. Es probado que el desarrollo, además de estar vinculado con la información, está vinculado con cuestiones más estructurales como tener o no tierras y con los derechos humanos. Por más de que se les instruyera con mucha información a los campesinos, no se lograba romper el círculo vicioso de la injusticia social y la explotación. El mercadeo social fue el modelo sucesor al de difusión de innovaciones. Según Gumucio y Tufte (2008) es un modelo que aún está muy vigente hoy en día. “*Los proponentes del mercadeo social sostienen que el modelo surgió de un intento de los sectores industriales y académicos de ser más sensibles a los problemas sociales*” (Gumucio y Tufte, 2008, p. 20). Dado el contexto político y social de fines de los años 60 (manifestaciones contra la guerra de Vietnam, contra el racismo y a favor de la libertad civil) tanto el gobierno de Estados Unidos como las empresas privadas se vieron frente a la necesidad de tener que responder a una agenda social muy exigente.

Hoy en día, el mercadeo social encuentra su área de fortaleza en la salud. El SIDA es considerada la principal prioridad en materia de salud, sin embargo, previo a su irrupción ya se habían tratado temas como el control de la natalidad con este modelo. Como expresan los autores, las campañas de mercadeo social se han utilizado mucho para combatir el SIDA, pero han logrado resultados muy limitados. Se enfocan en la promoción del uso de condones y la abstinencia sexual pero no toman en cuenta el contexto social y cultural en que la gente toma las decisiones.

La espina dorsal del modelo de mercado social son los medios de comunicación masiva. Sus campañas son inspiradas en estrategias de publicidad y la manera en que se promueve

la compra de bienes de consumo. “*Las agencias de mercadeo social utilizaron estrategias similares a las empleadas para posicionar Coca-Cola para vender el nuevo emblema de seguridad y buena salud: el condón*” (Gumucio y Tufte, 2008, p. 20). Se buscaba persuadir, en vez de educar. La esencia de este método era el cambio en el comportamiento individual.

A su vez, mantiene una serie de elementos que la hace posicionarse fuertemente en el enfoque de la teoría de la modernización. Entendían a las culturas locales como barreras para la modernización. Las campañas son llevadas en su mayoría por agencias de publicidad, que no trabajan en el campo del desarrollo social, y no tienen conocimiento y sensibilidad del contexto local.

Hacia fines de los 70, cuando surgen otros modelos de comunicación participativa, los que promovían los enfoques de la teoría de la modernización reevaluaron sus principios, reconociendo que para lograr cambio social no alcanza únicamente con el comportamiento individual y las metas económicas, sino que está sobre todo vinculado con la cultura y la tradición. Se reconoció, en algunos casos, que se debían tomar en cuenta los factores socioculturales y políticos de cada contexto.

Buscando establecer un modelo más flexible y no tan vertical es que nacen otras perspectivas. El *edutainment* nace de la mezcla o combinación del mercadeo social y el entretenimiento. Este modelo es más flexible y adaptable a los contextos culturales, por lo que ha alcanzado el éxito en algunos países. Este modelo, aplica las técnicas del espectáculo para el campo de la información y la educación. “*Una de las premisas principales es que las personas aprenden mejor cuando se identifican con los “modelos sociales” sean estos reales (deportistas y mujeres, cantantes, actrices) o ficticios (personajes de novelas o dibujos animados)*” (Gumucio y Tufte, 2008, p. 21). Transmiten mensajes de salud mediante formatos de entretenimiento: novelas, teatro, afiches atractivos, etc.

## 9.2. Tipología de participación.

Fuente: Pretty, J.N., Guijt, I., Thompson, J. and Scoones, I., 1995. Guía del capacitador para el aprendizaje y acción participativa. Santa Cruz, Bolivia: International Institute for Environment and Development.

<b>Cuadro 4.4 TIPOS DE PARTICIPACIÓN</b>	
<b>TIPOLOGÍA</b>	<b>CARACTERÍSTICAS DE CADA TIPO</b>
<b>1. Participación Pasiva</b>	La gente participa siendo informada de lo que va a pasar o ya ha pasado. Esto consiste en un anuncio unilateral hecho por la administración o gerencia del proyecto sin que se tomen en cuenta las respuestas de la gente. La información que es compartida pertenece solamente a los profesionales externos.
<b>2.Participación en dar la información</b>	La gente participa contestando las preguntas presentadas por los investigadores extractivos que utilizan encuestas por cuestionarios u otros métodos parecidos. La gente no tiene oportunidad de influenciar los resultados, puesto que los descubrimientos de la investigación no son compartidos ni revisados para comprobar su exactitud.
<b>3.Participación por consulta</b>	La gente participa siendo consultada, y la gente de afuera escucha sus puntos de vista. Estos profesionales externos definen tanto los problemas como sus soluciones, y pueden modificar éstos a la luz de las respuestas de la gente.
<b>4.Participación por incentivos materiales.</b>	La gente participa proporcionando recursos; por ejemplo, trabajo a cambio de comida, dinero u otros incentivos materiales. Mucho de lo que concierne a la investigación agrícola cae dentro de esta categoría, dado que los agricultores/campesinos facilitan los campos y medios pero no están involucrados en la experimentación o en el proceso de aprendizaje. Es muy común ver que se llame a esto participación, pero la gente no tiene interés en prolongar dichas actividades cuando los incentivos se terminan.
<b>5. Participación Funcional</b>	La gente participa formando grupos que deben cumplir objetivos pre-determinados relacionados con el proyecto, que pueden involucrar el desarrollo o promoción de una organización externa. Dicho involucramiento tiende a no ser realizado durante las primeras etapas de los ciclos del proyecto o durante la planificación, sino más bien después que se han tomado las decisiones más importantes. Estas instituciones tienden a ser dependientes de facilitadores foráneos, pero pueden convertirse en autogestionarios.
<b>6. Participación Interactiva</b>	La gente participa en el análisis conjunto, que luego conduce a planes de acción y a la formación de organizaciones locales nuevas o al fortalecimiento de las ya existentes. Tiende a involucrar metodologías interdisciplinarias que buscan lograr múltiples perspectivas y hacer utilización de procesos sistemáticos y de aprendizaje estructurado. Estos grupos toman control por encima las decisiones locales, de manera que la gente tiene interés en mantener las estructuras o la práctica de lo que les fue dado o enseñado.
<b>7.Automovilización o Movilización propia</b>	La gente participa tomando iniciativas propias (automovilización), independientes de instituciones foráneas con el propósito de cambiar el sistema. Hacen contactos con instituciones foráneas para conseguir los recursos y consejos técnicos que necesitan, pero retienen el control sobre cómo se utilizarán los recursos. Dicha movilización iniciada por sí mismos (acción colectiva) puede o no desafiar la distribución injusta de la riqueza y el poder.

FUENTE: Pretty (1994), adaptado de Adnan et al (1992).

### 9.3. Consejos regionales de recursos hídricos

**Fuente:** [www.mvotma.gub.uy](http://www.mvotma.gub.uy)

Los Consejos regionales de Recursos Hídricos están integrados por 21 instituciones miembros, teniendo cada orden una representación equitativa. Es decir que son 7 por cada orden de la manera que sigue.

El Gobierno está representado a través de 4 Ministerios y 3 Intendencias. El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, el cual ejerce la Presidencia a través de la Dirección Nacional de Aguas y los 3 Ministerios que más correspondan a la zona. El Congreso de Intendentes selecciona 3 delegados para cada Consejo.

Los usuarios (públicos y privados) son propuestos por aquellos sectores productivos o entidades que desarrollen actividades en la respectiva cuenca, siendo designados, de acuerdo a la importancia de la actividad que representan.

Dentro de la Sociedad Civil, 3 integrantes pertenecen a organizaciones sociales o no gubernamentales con representación nacional (instituciones técnicas o de enseñanza, ONG, trabajadores) y 4 son parte de las Comisiones de Cuencas existentes en la región.

Entre sus competencias, se destacan:

Desde la Planificación regional:

- Formular el Plan Regional de Recursos Hídricos
- Acompañar la ejecución de los Planes de Recursos Hídricos adoptando las decisiones necesarias para el cumplimiento de sus metas
- Formular directrices para los Planes Locales de Recursos Hídricos

Desde la Articulación:

- Vincular al Poder Ejecutivo con los demás actores involucrados en la formulación y ejecución de planes y demás instrumentos de la Política Nacional de Aguas
- Promover y coordinar la conformación de Comisiones de Cuenca y Acuíferos, brindándoles apoyo a través de su Secretaría Técnica
- Asesorar y apoyar en la gestión de la Autoridad de Aguas
- Formular directrices para los Planes Locales de Recursos Hídricos
- Propiciar el fortalecimiento y el ejercicio efectivo del Derecho de Participación ciudadana
- Proponer criterios generales para el otorgamiento de derechos de uso de los recursos hídricos y para la cobranza por su uso
- Articular acciones con actores implicados en abastecimiento de agua potable, inundaciones y drenaje, pesca, transporte fluvial, aprovechamiento hidroeléctrico, uso del suelo, medio ambiente, hidrología, meteorología, entre otros

Y como apoyo a la gestión:

- Cuando le sea requerido, asesorar sobre proyectos de aprovechamiento de recursos hídricos, procurando su sustentabilidad y eficiencia

- Entender en asuntos que le sean elevados por las Comisiones de Cuenca o Acuíferos

¿Cómo se trabaja?

Para que los Consejos Regionales cumplan con las competencias asignadas en su decreto de formación y considerando su variada integración se propuso la siguiente estrategia de trabajo:

Construcción de un espacio legítimo, colectivo y participativo

La construcción de un espacio legítimo, colectivo y participativo es necesaria para colocar la temática sobre la mesa y generar un “lenguaje común” que nos permita trabajar en la formulación de un Plan Nacional de Recursos Hídricos, desde visiones, disciplinas e instituciones diferentes.

Para construir este espacio es necesario desarrollar las siguientes actividades:

- A. Acordar una forma de trabajar mediante un reglamento de funcionamiento.
- B. Conocer los antecedentes que hay en materia del Plan Regional de Recursos Hídricos a nivel nacional, esto implica conocer la “Agenda para la Acción”, destacando dentro de su contenido los siguientes aspectos ya acordado en gestiones previas:
  - a. principios y directrices,
  - b. principales objetivos de un plan de recursos hídricos,
  - c. estado de situación,
  - d. principales líneas de acción
- C. Conocer las principales inquietudes de los miembros del Consejo Regional e informantes calificados. Para esto, se diseñó un cuestionario con los siguientes ítems:
  - a. identificación de conflictos,
  - b. identificación de actores,
  - c. identificación de regiones con problemáticas específicas,
  - d. conocimiento del marco normativo,
  - e. estudios/informes técnicos/publicaciones,
  - f. limitantes existentes en la gestión de recursos hídricos y
  - g. otros comentarios que quiera incluir en la agenda de trabajo.

Definición de una Agenda de Trabajo que permita abarcar los aspectos de un Plan

Esta Agenda de trabajo tendiente a la elaboración de un Plan debe considerar los siguientes aspectos:

- A. Diagnóstico interactivo y participativo. Comprende entre otros, la caracterización e inventario de los recursos hídricos y del sistema territorial.
- B. Planificación. Comprende entre otros, la definición participativa de los objetivos del plan/es, la capacidad de cada una de las unidades de planificación (cuencas) de acoger las distintas alternativas de uso, análisis de las funciones de producción de bienes y servicios ecosistémicos y su afectación, y la generación de escenarios de uso.
- C. Avances en la gestión y control. Debe incluir entre otros, una propuesta de definición de la responsabilidad de actores e instituciones en la gestión, seguimiento y contralor de los planes, definición de los mecanismos de resolución de conflictos y de revisión de planes, implementación de planes de seguimiento, diseño de directrices, programas e instrumentos.

#### **9.4. Comisiones de cuenca y acuíferos**

**Fuente:** [www.mvotma.gub.uy](http://www.mvotma.gub.uy)

##### **¿Quiénes integran las comisiones de cuenca?**

Se procura que las Comisiones de Cuenca sean integradas asegurando una representatividad amplia de los actores locales con presencia activa en el territorio (Art. 29. de la Ley 18.610). La norma exige que se constituyan sobre la base de una integración tripartita, con representantes del Gobierno, Usuarios y Sociedad Civil.

Los representantes del Gobierno podrán integrarse por delegados locales del MVOTMA, MGAP, otros Ministerios, Intendencias Departamentales y representantes del gobierno local vinculados a la jurisdicción de la Cuenca, todo ello es sin perjuicio de la participación de otros actores con presencia activa en el territorio.

Los representantes por los usuarios, serán propuestos por aquellas instituciones productivas sectoriales y/o entidades públicas y privadas con presencia activa en el territorio.

Los representantes por la Sociedad Civil deberán acreditar interés y/o actuación en la temática de los Recursos Hídricos en la jurisdicción de la Cuenca y presencia activa en el territorio. Serán propuestos por:

- A. Instituciones técnicas o de enseñanza
- B. Organizaciones no gubernamentales, organizaciones gremiales (trabajadores, empresarios, entre otros)
- C. Comisiones de Sub-Cuenca que en el futuro se formarán con el aval de la presente Comisión

##### **¿Cómo se convocan y se seleccionan los integrantes de una comisión de cuenca?**

El MVOTMA realizará una convocatoria con amplia difusión a través de los siguientes medios:

-prensa nacional y local

-plataforma de difusión de las instituciones miembros del Consejo Regional de Recursos Hídricos correspondiente

Los interesados en integrar la Comisión deberán presentar su candidatura elevando una nota al Director de la Dirección Nacional de Aguas detallando los siguientes aspectos:

- A. interés, grado y características de su representatividad
- B. antecedentes de trabajo relacionados a los recursos hídricos
- C. presencia activa en el territorio

Finalmente, el MVOTMA propondrá a los Consejos Regionales de Recursos Hídricos que corresponda la nómina de instituciones representantes seleccionados por cada parte (Gobierno, Sociedad Civil y Usuarios) y será el Consejo quien definirá la integración definitiva de la Comisión de Cuenca.

Algunas de las competencias de las Comisiones de Cuenca:

- Asesorar al consejo regional en la planificación del uso de los recursos hídricos de la cuenca;
- Contribuir a la articulación entre actores nacionales, regionales y locales;
- Apoyar en la gestión de los recursos naturales de la cuenca;
- Propiciar el fortalecimiento y ejercicio efectivo del derecho de participación ciudadana reconocido por el capítulo VI de la Ley de Política Nacional de Aguas.

Eventualmente se podrían agregar otras competencias siempre y cuando se encuentren comprendidas dentro de los marcos legales vigentes.

## 9.5. Materiales de referencia gráficos



Presentación del informe del Panel Ciudadano, jueves 1° de diciembre del 2016.

Fuente: [www.deciagua.com.uy](http://www.deciagua.com.uy)



Primera sesión del Panel Ciudadano, 29 de Octubre del 2016.

Fuente: <https://twitter.com/hashtag/PlanNacionaldeAguas?src=hash>



Jornada abierta en Mercedes, Soriano, 21 de Octubre del 2016.

Fuente: <https://twitter.com/hashtag/PlanNacionaldeAguas?src=hash> Twitter del MVOTMA



Primera Presentación del Plan Nacional de Aguas, Sala Hugo Balzo, Auditorio Nacional del Sotro, 28 de julio del 2016.

Fuente :Twitter del MVOTMA

## 9.6. Pautas de entrevistas

Fuente: elaboración personal

*\*Aclaración: no se incluyen las entrevistas desgravadas por la expresa confidencialidad solicitada por los entrevistados*

### Entrevista 1

#### **Entrevista Diego Tarallo - especialista en comunicación para el desarrollo**

A continuación, se detalla la guía de entrevista en profundidad que se realizó a un informante calificado que por su rol de comunicador enfocado en desarrollo pudo proporcionar una primer mirada o reflexión sobre la temática que aborda esta investigación.

Encuadre:

Esta entrevista tiene por objetivo recabar información que será utilizada como insumo para el trabajo de grado que estamos realizando.

Agradeceríamos mucho que pueda respondernos algunas preguntas ya que su perspectiva es de gran interés para esta investigación, en tanto nos permite entender la realidad desde su punto de vista.

La presente investigación es un estudio de caso desarrollado por dos estudiantes de la Facultad de Información y Comunicación (FIC). Toda información que se exprese en esta entrevista será tratada con absoluta confidencialidad la cual está garantizada por la normativa nacional vigente. Quienes asumen la responsabilidad de la presente investigación son Carolina Machado y Valentina Rodríguez

A continuación, se solicitará permiso para grabar la entrevista.

El objetivo general que se busca en la siguiente entrevista es: Comprender desde la perspectiva de un profesional en comunicación para el desarrollo, cómo puede aportar la disciplina en los procesos de gobernanza y de justicia social. Al mismo tiempo se busca analizar el verdadero rol que cumple un comunicador en este tipo de proyectos.

Guía de entrevista

1. ¿Qué es la Comunicación para el Cambio Social?

#### **Preguntas**

Como profesional de la comunicación para el cambio social, ¿cómo definirías este enfoque de comunicación?

¿Qué lo diferencia de otros enfoques comunicacionales?

¿Qué implicancias tiene gestionar proyectos de desarrollo bajo este enfoque? ¿Qué implica para el Estado y qué implica para la gente?

¿Cuáles son los principales beneficios que conlleva la utilización de este enfoque?

2. ¿Es posible llevar a cabo en la realidad uruguaya un proceso comunicacional con este enfoque?

### **Preguntas**

¿Cómo describirías la situación de la comunicación para el cambio en el Uruguay actualmente?

¿Qué características presenta este enfoque a nivel local? ¿Es mayoritariamente utilizado en algunos casos en particular? ¿Cuáles?

¿Consideras que este enfoque de comunicación se corresponde mejor con algún proyecto en especial, por ejemplo, un proyecto que busque la deliberación ciudadana? ¿Podrías relatar alguna experiencia en Uruguay que haya sido ejecutada bajo este enfoque?

3. ¿Cuál es la relación que se establece entre comunicación para el cambio social y democracia?

### **Preguntas**

¿Podrías afirmar que un enfoque de comunicación para el cambio es el tipo de perspectiva teórica que se necesita para democratizar los procesos de toma de decisiones? Es decir ¿se podría afirmar que la comunicación para el cambio ayuda a la democracia? ¿Hay democracia incluso cuando los ciudadanos no toman decisiones?

¿Conoces algún proyecto que haya nacido del ámbito estatal y haya sido gestionado bajo este enfoque?

En tu opinión, ¿qué lugar ocupa la comunicación para el cambio en los proyectos estatales y cuál debería ocupar?

4. ¿Qué elementos son fundamentales, a tu criterio, si se quiere gestionar un proyecto de desarrollo bajo este enfoque?

### **Preguntas**

En tu opinión, al enfrentarse a un proyecto que incorpora como eje fundamental la participación ciudadana, ¿qué elementos te harán darte cuenta de si fue gestionada bajo este enfoque o no de la comunicación?

¿Qué opinas de gestionar proyectos bajo este enfoque? Si crees que es importante, ¿por qué?

¿Conoces algún proyecto que haya nacido del ámbito estatal y haya sido gestionado bajo este enfoque? ¿Y que haya nacido de la sociedad civil?

En tu opinión, ¿qué lugar ocupa la comunicación para el cambio social en las políticas estatales y cuál debería ocupar?

¿Crees necesario un proceso de sensibilización en la gente que despierte en ellos la necesidad y motivación de participar?

## Entrevista 2.

### **Entrevista Paula Pellegrino - responsable de comunicación de Dinagua**

A continuación, se detalla la guía de entrevista en profundidad que se realizó la responsable de comunicación en Dinagua, quien brindó contexto, datos y perspectivas muy útiles en la investigación.

Encuadre:

Esta entrevista tiene por objetivo recabar información que será utilizada como insumo para el trabajo de grado que estamos realizando.

Agradeceríamos mucho que pueda respondernos algunas preguntas ya que su perspectiva es de gran interés para esta investigación, en tanto nos permite entender la realidad desde su punto de vista.

La presente investigación es un estudio de caso desarrollado por dos estudiantes de la Facultad de Información y Comunicación (FIC). Toda información que se exprese en esta entrevista será tratada con absoluta confidencialidad la cual está garantizada por la normativa nacional vigente. Quienes asumen la responsabilidad de la presente investigación son Carolina Machado y Valentina Rodríguez

A continuación, se solicitará permiso para grabar la entrevista.

El objetivo general que se busca en la siguiente entrevista es recabar información acerca del proceso de deliberación ciudadana desde una perspectiva institucional. Entender la gestión de la comunicación del Plan Nacional de Aguas y su proceso deliberativo desde la perspectiva de sus propios realizadores.

### Guía de Entrevista

1. Una vez que la entrevistada haya proporcionado información sobre su cargo, se procederá a indagar acerca del lugar que el Estado les ofrece a las personas en la toma de decisiones.

#### **Preguntas**

¿Cómo se trabaja/gestiona la gobernanza a nivel de gobierno? ¿Qué lugar se le da actualmente a la sociedad civil en la toma de decisiones? ¿Cuál crees que se le debería dar? ¿Consideras que hay una tendencia a descentralizar la toma de decisiones? En caso de que responda afirmativamente solicitarle un ejemplo actual que demuestre dicha afirmación.

¿Cómo entra la participación y la gobernanza como uno de los elementos fundamentales del Plan Nacional de Aguas?

2. ¿Qué procesos lleva a cabo el Estado para que los sujetos puedan participar activamente en las decisiones políticas?

## Preguntas

¿Cómo se manejan los procesos deliberativos cuando los ciudadanos no tienen capacidades para ejercer la participación?

¿Influyen las capacidades, el nivel educativo de la ciudadanía en el proceso de participación? ¿Entendes necesario que se realice un proceso educativo en las comunidades previo a los procesos de toma de decisiones?

¿Cuándo se abre el debate público sobre una temática se generan talleres de capacitación, hay un proceso previo de sensibilización con los ciudadanos o las comunidades?

¿Hay establecido un proceso estandarizado o una norma donde se indique cómo deben gestionarse los procesos deliberativos?

3. ¿Desde qué concepto teórico de participación parte Dinagua para gestionar el proceso de discusión del Plan? ¿De qué forma se lleva a la práctica esa participación?

## Preguntas

¿Qué entiende Dinagua por participación?

¿Cuál es el parámetro que toman como participación?

Cuando afirmar que tantas personas participaron, ¿se refieren a que se inscribieron, fueron, hablaron o firmaron la lista?

¿Las decisiones y definiciones surgidas de la ciudadanía deben ser necesariamente vinculantes para considerarlas participación? Si los ciudadanos toman decisiones, pero las mismas no son tenidas en cuenta por los gobernantes entonces ¿se produjo participación?

¿Cómo planean incorporar los aportes de la participación ciudadana al plan?

Es claro que los procesos de participación requieren su tiempo, ¿esto no choca con la discusión del plan que tiene una restricción de tiempo?

¿Qué real participación se puede dar si le doy el plan a discutir a gente que no tiene capacidades? ¿No tendría que haber una etapa de sensibilización y capacitación?

¿Los planteos de las personas los incluyen en el plan? ¿De qué forma?

4. ¿Cómo fue el proceso de convocatoria a las distintas instancias de participación?

La convocatoria uds. la hicieron de forma orgánica en su facebook y por la página web que tenía el calendario, ¿pero hubo otra convocatoria?

El que transmite el plan en las jornadas abiertas ¿quién es? ¿Es el director mismo?

¿Uds. van al lugar bueno, vamos a hacer una jornada abierta se coordina y se hace todo y un día se va y se presenta o hay instancias previas de preparación a la población?

¿Tienen algún objetivo fijado sobre las jornadas abiertas?

¿Hay otra convocatoria a las jornadas además de la orgánica por facebook y la página web?

5. ¿Qué lugar le da el Estado a la comunicación en los procesos deliberativos?

## Preguntas

¿Por qué es importante la comunicación en estos procesos? ¿Cuál es su rol?

¿En tu opinión, qué lugar ocupa la comunicación para el cambio en los proyectos de desarrollo? ¿En que puede ser útil la comunicación en los procesos de desarrollo?

¿Cómo definirías la situación de la comunicación para el desarrollo y para el cambio social en Uruguay?

En tu opinión, ¿las políticas públicas y los proyectos de desarrollo deben ser gestionados bajo el enfoque de comunicación para el cambio?

¿Es alcanzable en términos reales en la situación actual de Uruguay?

6. ¿Cómo se gestionó la comunicación en el Plan Nacional de Aguas?

## **Preguntas**

Al redactar el plan nacional de aguas, ¿se creó al mismo tiempo un plan de comunicación para apoyar el mismo?

¿Cómo entra la comunicación como uno de los elementos fundamentales del plan?

¿Tienen objetivos fijados de comunicación?

¿Tienen un presupuesto de comunicación asignado al plan?

¿Qué lugar real se le da a la comunicación en el plan? ¿Cómo se la concibe, qué tareas realiza? ¿Qué se pretende que logre?

### Entrevista 3.

#### Entrevista Victor L. Banchetta - periodista ambiental y parte del panel asesor de Deci Agua

A continuación, se detalla la guía de entrevista en profundidad que se realizó a un informante calificado que por su rol de periodista en temas ambientales y de desarrollo, además de su integración en el panel asesor de Deci Agua, pudo proporcionar datos interesantes desde un punto de vista crítico para esta investigación

#### Encuadre:

Esta entrevista tiene por objetivo recabar información que será utilizada como insumo para el trabajo de grado que estamos realizando.

Agradeceríamos mucho que pueda respondernos algunas preguntas ya que su perspectiva es de gran interés para esta investigación, en tanto nos permite entender la realidad desde su punto de vista.

La presente investigación es un estudio de caso desarrollado por dos estudiantes de la Facultad de Información y Comunicación (FIC). Toda información que se exprese en esta entrevista será tratada con absoluta confidencialidad la cual está garantizada por la normativa nacional vigente. Quienes asumen la responsabilidad de la presente investigación son Carolina Machado y Valentina Rodríguez

A continuación, se solicitará permiso para grabar la entrevista.

El objetivo general que se busca en la siguiente entrevista es recabar información de Víctor como integrante del panel asesor de Deci Agua sobre este mecanismo de participación, así como que aporte una mirada crítica al rol de la comunicación por su posición y extensa carrera de periodista en temas ambientales y de desarrollo.

#### Guía de entrevista

1. ¿Cómo fue el proceso de deliberación ciudadana de Deci Agua?

#### **Preguntas**

Queríamos empezar preguntándote cómo empezó tu rol en Deci Agua, ¿en qué consistió tu rol dentro del panel asesor?

Vos cómo desde una mirada crítica de comunicación, ¿cómo viste el proceso de deliberación ciudadana que se dió en Deci Agua?

¿Cuál crees que es el valor agregado de este proyecto?

2. ¿Cómo fue gestionada la comunicación en el Plan Nacional de Aguas?

#### **Preguntas**

¿Consideras que el plan nacional de aguas gestionó la comunicación como proceso horizontal, donde las personas pudieran tomar decisiones para su propia vida?

¿Cuál fue el rol que ocupó la comunicación como disciplina en todo el proyecto?

En aspectos relativos a la comunicación, pero ya no desde Deci Agua como proyecto sino a dinagua desde el plan, ¿cuál es tu mirada de eso?

3. ¿La participación debe ser vinculante para considerarse participación?

### **Preguntas**

Hay diferentes miradas sobre lo que es participación... otras personas lo que dicen es bueno si estos procesos son de participación porque la gente da a conocer lo que piensa y bueno no tiene carácter vinculante, pero lo pueden llegar a tener en cuenta... en este sentido, para vos ¿cómo tendría que ser la estrategia de participación ciudadana para que realmente tenga un valor? ¿igual que está ahora, pero con decisiones vinculantes o tendría q ser otro tipo de metodología de participación? ¿Crees que están en la sociedad estas capacidades para tomar decisiones?

4. ¿Cuál es la relación, los desafíos y los aportes de la comunicación en la temática de desarrollo?

### **Preguntas**

¿Cómo un periodista, con formación en comunicación, que trabaja hace tiempo en temas ambientales y de desarrollo, ¿cuáles consideras que son los desafíos que nuestra disciplina enfrenta para trabajar en materia de desarrollo y cambio social?

¿Has trabajado en otros proyectos de desarrollo como comunicador? ¿En qué consistió tu rol en ellos?

¿En que puede ser útil la comunicación en los procesos de desarrollo?

## Entrevista 4

### Entrevista Deci Agua Micaela Trimble y Marila Lázaro - equipo coordinador del proyecto

A continuación, se detalla la guía de entrevista en profundidad que se realizó a dos informantes calificados (parte del equipo coordinador del proyecto Deci Agua) que tuvieron participación directa en una de las líneas investigadas de participación del Plan Nacional de Aguas brindan información muy relevante para esta investigación.

Encuadre:

Esta entrevista tiene por objetivo recabar información que será utilizada como insumo para el trabajo de grado que estamos realizando.

Agradeceríamos mucho que pueda respondernos algunas preguntas ya que su perspectiva es de gran interés para esta investigación, en tanto nos permite entender la realidad desde su punto de vista.

La presente investigación es un estudio de caso desarrollado por dos estudiantes de la Facultad de Información y Comunicación (FIC). Toda información que se exprese en esta entrevista será tratada con absoluta confidencialidad la cual está garantizada por la normativa nacional vigente. Quienes asumen la responsabilidad de la presente investigación son Carolina Machado y Valentina Rodríguez

A continuación, se solicitará permiso para grabar la entrevista.

El objetivo general que se busca en la siguiente entrevista es recabar información sobre Deci Agua como proceso deliberativo y su relación con el Plan Nacional de Aguas. Se busca entender la relación directa, la influencia, el surgimiento y el rol que este mecanismo cumple en el proceso de deliberación ciudadana del plan.

### Guía de entrevista

1. ¿Cómo surgió el vínculo con Dinagua, cómo llegaron a aplicar y diseñar esta propuesta al Plan Nacional de Aguas?

### **Preguntas**

¿Cómo surgió el vínculo con dinagua y cómo surge la idea de aplicar este proyecto a este plan?

¿Por qué este proyecto para el Plan Nacional de Aguas y no para otros planes nacionales como el plan de cultura que se está realizando paralelamente y también se está poniendo en discusión?

En este sentido cabe preguntar ¿ustedes creen que este tipo de mecanismos, es decir Deci Agua, se puede aplicar a otro tipo de planes?

2. ¿La participación debe ser vinculante?

### **Preguntas**

¿Hasta qué punto estos procesos son considerados participación ciudadana cuando no son vinculantes?

¿Desde su lugar consideran que este proceso puede ser considerado como participación ciudadana, aunque los resultados no sean vinculantes, o simplemente son aportes opiniones que se recogen de la población?

3. ¿Como fue el proceso previo de Deci Agua?

### **Preguntas**

¿Se diagnosticaron las capacidades que tenía la sociedad civil y los sectores y se tomaron en cuenta a la hora de construir la propuesta?

¿Cuáles fueron los criterios para seleccionar las personas que conformaron el panel ciudadano?

¿Y el grupo asesor como se seleccionó?

¿Por qué se elige esta metodología de juicio ciudadano?

4. ¿Cuál es el aporte en sí mismo de Deci Agua y cómo fue el proceso?

### **Preguntas**

¿Cómo fue el todo el proceso de discusión? Desde la selección del panel hasta la presentación de los resultados...

¿Cuál consideran ustedes que es el valor agregado de este mecanismo de participación para este plan?

¿Cómo fue que se llegó al informe final? Si es que ustedes fueron deduciendo las cosas que se decían en el panel y con eso armaron el informe, o fueron ellos que se dividieron y cada uno hizo una parte.

En los juicios ciudadanos son 15 ciudadanos. ¿El número 15 se elige por algo en especial, tiene una justificación teórica o metodológica?

5. ¿Cuál es el rol de la comunicación en el proyecto Deci Agua?

### **Preguntas**

Para uds, ¿qué rol ocupan la comunicación en este proceso, que lugar se le dió?

6. ¿Cómo es el camino de Deci Agua una vez terminado el proceso deliberativo?

### **Preguntas**

¿Cómo sigue deciagua ahora?

¿En qué medida creen que serán tomados los aportes para el plan?

Si se quisiera darle mayor escalabilidad al tema, hacer una consulta pública, este modelo de juicio ciudadano tendrá esa limitación de tiempo y de personas. ¿Qué propuesta encuentran ustedes? ¿la opción es replicar este modelo varias veces o buscar otro que aplique para mayor cantidad de personas y sea más representativo?

## Entrevista 5.

### Entrevista 5

**Entrevista Corina Piaggio** - Oficial de comunicaciones de Global Water Partnership Sudamérica. Licenciada en comunicación, diplomada en Negociación y Comunicación eficiente en situación de crisis, MBA y máster en sistemas de gestión.

A continuación, se detalla la guía de entrevista en profundidad que se realizó a un informante calificado que por su desarrollo en el campo profesional y en específico en la temática de la gestión integrada de los recursos hídricos es de gran importancia para esta investigación.

Encuadre:

Esta entrevista tiene por objetivo recabar información que será utilizada como insumo para el trabajo de grado que estamos realizando.

Agradeceríamos mucho que pueda respondernos algunas preguntas ya que su perspectiva es de gran interés para esta investigación, en tanto nos permite entender la realidad desde su punto de vista.

La presente investigación es un estudio de caso desarrollado por dos estudiantes de la Facultad de Información y Comunicación (FIC). Toda información que se exprese en esta entrevista será tratada con absoluta confidencialidad la cual está garantizada por la normativa nacional vigente. Quienes asumen la responsabilidad de la presente investigación son Carolina Machado y Valentina Rodríguez

A continuación, se solicitará permiso para grabar la entrevista.

El objetivo general que se busca en la siguiente entrevista es recabar información y entender cuál es el rol, el alcance, y las posibilidades de la comunicación en el campo de trabajo de temas de desarrollo, y en especial en la temática de la gestión integrada de los recursos hídricos.

### Guía de entrevista

1. ¿Cómo manejar la gestión integradas de recursos hídricos?

#### **Preguntas**

¿Cómo se maneja la gobernanza en la temática del agua?

¿Qué lugar se le da actualmente a la sociedad civil en la toma de decisiones vinculadas a la temática del agua? ¿Cuál crees que se le debería dar?

¿Qué entiendes por participación?

2. ¿Cómo manejar la participación de la ciudadanía en esta temática?

**Preguntas** Para vos, ¿se deben desarrollar procesos de empoderamiento a los ciudadanos para que éstos tomen las decisiones con respecto a los recursos naturales?

¿Las decisiones y definiciones surgidas de la ciudadanía deben ser necesariamente vinculantes para considerarla participación?

¿Cómo se maneja el tema cuando los ciudadanos no tienen capacidades para ejercer la participación?

¿Influyen las capacidades de la ciudadanía en el proceso de participación?

3. ¿Cuál es el papel de la comunicación en este proceso?

### **Preguntas**

¿Por qué es importante la comunicación en estos procesos? ¿Cuál es su rol (difusionista/participativa/desarrollo interpersonal, etc)?

¿Cómo manejar este enfoque de la comunicación que pone el enfoque de la participación en el centro cuando no están las capacidades de las personas, cuando quiero incentivar a una comunidad a que participe, pero no está capacitada?

¿En qué puede ser útil la comunicación en los procesos de desarrollo?

4. ¿Cómo es la situación en particular en Uruguay relacionada a esta temática?

### **Preguntas**

¿Cómo definirías la situación de la comunicación para el desarrollo y para el cambio social en Uruguay?

¿Cómo debe ser la relación entre las autoridades y las comunidades en estos procesos de desarrollo?

La gente que va a los consejos pertenece en muchos casos a organizaciones gubernamentales, en este sentido ¿hasta qué punto tienen libertad y no están restringidos?

¿En tu opinión las políticas públicas deben ser gestionadas bajo este enfoque de comunicación para el desarrollo?

¿Cómo entiendes que se ubica/posiciona el desarrollo del Plan Nacional de Aguas dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas? ¿Para vos, es una política pública que va en esa línea?

## Entrevista 6

**Entrevista Dinagua - Matilde y Amalia.** Secretaría Técnica de los Consejos Regionales y las Comisiones de Cuenca.

A continuación, se detalla la guía de entrevista en profundidad que se realizó a dos informantes calificadas que por su rol de profesionales vinculadas a la Secretaría Técnica de los Consejos Regionales y las Comisiones de Cuenca, pueden proporcionar una perspectiva sobre el proceso deliberativo en estas instancias.

Encuadre:

Esta entrevista tiene por objetivo recabar información que será utilizada como insumo para el trabajo de grado que estamos realizando.

Agradeceríamos mucho que pueda respondernos algunas preguntas ya que su perspectiva es de gran interés para esta investigación, en tanto nos permite entender la realidad desde su punto de vista.

La presente investigación es un estudio de caso desarrollado por dos estudiantes de la Facultad de Información y Comunicación (FIC). Toda información que se exprese en esta entrevista será tratada con absoluta confidencialidad la cual está garantizada por la normativa nacional vigente. Quienes asumen la responsabilidad de la presente investigación son Carolina Machado y Valentina Rodríguez

A continuación, se solicitará permiso para grabar la entrevista.

El objetivo general que se busca en la siguiente entrevista es entender el funcionamiento de los Consejos Regionales y las Comisiones de Cuenca, desde sus propias ejecutoras. Se busca asimismo entender cómo ayudaron los Consejos y las Comisiones en el proceso deliberativo del Plan Nacional de Aguas.

## Guía de entrevista

1. ¿En qué consisten los Consejos Regionales y las Comisiones? ¿Cuál es el rol y el alcance que tienen?

### **Preguntas**

¿Cómo funcionan estos espacios? ¿Va alguien de DINAGUA o son más “autónomos”?

¿Ha habido alguna mejoría a raíz del nacimiento de los Consejos y Comisiones? ¿Mejoras en la calidad de agua, en la comunicación, o de qué tipo?

¿Se sabe desde DINAGUA si los consensos a los que son llegados en las Comisiones y Consejos son cumplidos por los implicados? ¿Hay alguna sanción prevista en caso de no cumplirse?

## 2. ¿Qué lugar tiene la participación en los Consejos y Comisiones?

### Preguntas

¿Cuál consideran uds. que es la importancia de que la ciudadanía participe en estas instancias?

¿Hasta qué punto consideran uds. que estos procesos de deliberación ciudadana son participación, cuando las decisiones que se toman en ellos no tienen un carácter vinculante?

¿Consideran que el proceso de discusión del Plan Nacional de aguas sirvió para empoderar a la sociedad civil?

¿Se diagnosticaron las capacidades que tenía la sociedad civil y los sectores y se tomaron en cuenta a la hora de construir la propuesta? ¿se capacita a la ciudadanía de alguna manera?

¿Por qué se pone en plan en discusión a la ciudadanía al final y no desde el diseño del mismo?

## 3. ¿Qué características tienen los aportes extraídos de las sesiones y qué rol ocupan en el Plan?

### Preguntas

¿Hasta qué punto los aportes hechos en todo el proceso de discusión del Plan Nacional de Aguas serán tomados? ¿Con qué criterios se seleccionarán los aportes?

¿Se va a justificar lo que no se incorpore por qué (Deci Agua)?

¿De dónde consideran uds. que vinieron los aportes más significativos para el plan? ¿Los consejos y comisiones, las jornadas abiertas o deci agua?

¿Ustedes consideran que los aportes de los integrantes de las comisiones y consejos se ven sesgados por formar parte o representar a una institución en particular que ya tiene posiciones tomadas sobre la temática?

## 4. ¿Cómo entra la comunicación en la planificación y gestión de las sesiones?

### Preguntas

¿Cuál es el lugar que ocupó la comunicación en estos espacios? ¿Qué rol ocupa?

¿Se piensan lógicas de comunicación (tiempos, formato del espacio, diálogo, temática, etc) en cada instancia o surge en cada instancia?

¿Por qué no se convoca a la gente a asistir a estas instancias? Facebook, tw, etc.

¿Cómo se podría entender que es algo dialógico si cada individuo va y habla en un proceso unidireccional y no de diálogo (sobre observación comisión laguna del cisne)?

## 7. Planes y programas del Plan Nacional de Aguas

Fuente: Plan Nacional de Aguas

Programa	Descripción	Dimension	Programas	Proyectos
<b>P01</b> Conservación y uso sustentable del agua	Incorpora la dimensión ambiental a la gestión integrada de los recursos hídricos, mediante medidas de preservación, mitigación de los impactos y restauración de los ecosistemas, aplicación de caudales ambientales y uso eficiente del recurso. Tiene como principal objetivo proteger a los ecosistemas acuáticos y amortiguar los impactos sobre el ciclo hidrológico y la calidad del agua causada por fenómenos naturales y actividades humanas en las cuencas y acuíferos	Impactos y resultados	<b>1</b> Conservación y uso sustentable del agua	<b>P01/1</b> - Medidas de preservación, mitigación de impactos y restauración de ecosistemas en las cuencas y acuíferos <b>P01/2</b> - Aplicación de caudales ambientales <b>P01/3</b> - Uso eficiente del agua
<b>P02</b> Gestión del riesgo hídrico	Desarrolla instrumentos y modelos para prevenir y gestionar los riesgos ocasionados por inundaciones y sequías		<b>2</b> Gestión del riesgo hídrico	<b>P02/1</b> - Sistemas de alerta temprana de inundaciones <b>P02/2</b> - Instrumentos de actuación preventiva contra las inundaciones <b>P02/3</b> - Plan Nacional de Gestión Integrada de Sequías <b>P02/4</b> - Instrumentos para prevención de la sequía hidrológica
<b>P03</b> Agua para uso humano	Incluye programas de cuidado, atención de la calidad y cantidad de las aguas para consumo humano		<b>3</b> Agua para uso humano	<b>P03/1</b> - Planes de seguridad de agua
<b>P04</b> Diseño y gestión de obras hidráulicas	Propone avances en pos de contar con criterios y herramientas de gestión de riesgo en el diseño y gestión de las obras hidráulicas		<b>4</b> Diseño y gestión de obras hidráulicas	<b>P04/1</b> - Seguridad de represas <b>P04/2</b> - Obras de defensa
<b>P05</b> Instrumentos de gestión	Mejora la modalidad de trabajo. Detalla la armonización del marco legal para la gestión de los recursos hídricos, la reingeniería de procesos internos de la DINAGUA y el análisis de los posibles instrumentos económicos a utilizar		<b>5</b> Instrumentos de gestión	<b>P05/1</b> - Armonización del marco legal para la gestión de los recursos hídricos <b>P05/2</b> - Actualización de la gestión <b>P05/3</b> - Instrumentos económicos para la gestión
<b>P06</b> Planes de gestión integrada de recursos hídricos	Propone el logro de planes para los recursos hídricos a nivel de regiones hidrográficas, cuencas, acuíferos, zonas urbanas y para alcanzar la gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo las cuencas o acuíferos transfronterizos		<b>6</b> Planes de gestión de recursos hídricos	<b>P06/1</b> - Planes de gestión integrada de recursos hídricos a nivel de las tres regiones hidrográficas y de cuencas y acuíferos <b>P06/2</b> - Planes de aguas urbanas <b>P06/3</b> - Gestión de cuencas y acuíferos transfronterizos
<b>P07</b> Plan Nacional de Agua Potable, Saneamiento y Drenaje Urbano	Abarca el objetivo de avanzar hacia el acceso universal a los servicios de agua potable, saneamiento y drenaje de aguas pluviales, en condiciones de eficiencia y eficacia tendiendo a una gestión sostenible y responsable del recurso y a la mejora del hábitat de la población		<b>7</b> Plan nacional de agua potable, saneamiento y drenaje urbano	<b>P07/1</b> - Plan Nacional de Agua Potable, Saneamiento y Drenaje Urbano
<b>P08</b> Sistemas de información y modelos	Reune y organiza datos para constituir información que, apoyada en modelos conceptuales y matemáticos, soporte la toma de decisión para la planificación y la gestión de los recursos hídricos		<b>8</b> Sistema de información y modelos	<b>P08/1</b> - Sistema Nacional de Información Ambiental (SISNA) <b>P08/2</b> - Sistema de Información Hídrica <b>P08/3</b> - Modelos conceptuales y matemáticos de cuencas y acuíferos <b>P08/4</b> - Salas de situación y pronóstico de corto y mediano plazo
<b>P09</b> Monitoreo de cantidad y calidad	Establece un sistema de redes de monitoreo para realizar un seguimiento del estado cuantitativo y cualitativo de los recursos hídricos superficiales y subterráneos, mediante el conocimiento de variables hidro meteorológicas y ambientales			
<b>P10</b> Fortalecimiento y coordinación institucional	Propone fortalecer al INVOTMA y en particular a la DINAGUA e incrementar la coordinación interinstitucional para llevar a cabo la gestión de las aguas en consonancia con las disposiciones de la Ley de Política Nacional de Aguas			
<b>P11</b> Educación para el agua, desarrollo de capacidades e investigación	Promueve la cultura del agua, la formación y capacitación permanente para el desarrollo de diferentes disciplinas vinculadas con los recursos hídricos y el desarrollo de investigaciones e innovaciones que contribuyan a mejorar su gestión			

Dimensión	Programas	Proyectos	PROGRAMA	POT
<p style="text-align: center;"><b>Capacidades</b></p>	<p><b>9</b> Monitoreo de cantidad y calidad</p>	<p>P09/1 - Sistema de monitoreo en cantidad y calidad de aguas superficiales y subterráneas</p>	<p>CONSERVACIÓN Y USO SUSTENTABLE DEL AGUA</p>	<p>P01</p>
	<p><b>10</b> Fortalecimiento y coordinación interinstitucional</p>	<p>P10/1 - Readequación de la estructura y las capacidades técnicas y operativas del MIVOTMA P10/2 - Fortalecimiento técnico y del ámbito participativo de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos y de las Comisiones de Cuenca y Acuíferos P10/3 - Coordinación interinstitucional para el desarrollo de planes sectoriales vinculados al uso de los recursos hídricos</p>	<p><b>FUNDAMENTACIÓN</b> El deterioro de calidad del agua y de los ecosistemas acuáticos, que <b>fuera</b> limitaciones de disponibilidad del recurso hídrico, genera preocupación en la sociedad y conflictos entre los usuarios. La actividad antrópica en el territorio, los cambios en el uso del suelo, la modificación del régimen hidrológico y la erosión natural inciden sobre la morfología de los cauces, la calidad de cursos de agua y la estructura y funcionamiento de los ecosistemas acuáticos. Asimismo, los usos del suelo en las áreas de recarga de acuíferos impactan sobre la calidad y cantidad de las aguas subterráneas. En particular, son especialmente sensibles las áreas ubicadas en zonas urbanas o de actividad agrícola intensiva. La normativa actual pone énfasis en incluir la prevención del deterioro de la calidad del agua y la conservación de los ecosistemas acuáticos.</p>	<p>PROTEGER LOS ECOSISTEMAS ACUÁTICOS Y AMORTIGUAR LOS IMPACTOS SOBRE EL CICLO HIDROLÓGICO Y LA CALIDAD DEL AGUA CAUSADA POR FENÓMENOS NATURALES Y ACTIVIDADES HUMANAS EN LAS CUENCAS Y ACUÍFEROS</p>
	<p><b>11</b> Educación para el agua, desarrollo de capacidades, investigación</p>	<p>P11/1 - Promoción de líneas de investigación e innovación P11/2 - Educación para el agua P11/3 - Formación y capacitación permanente de los recursos humanos</p>	<p>En este sentido, se requiere aplicar herramientas de gestión que ofrezcan soluciones a las problemáticas de pérdida de servicios ecosistémicos, que repercuten en la calidad y disponibilidad del agua, buscando prevenir y revertir los procesos de degradación, estableciendo medidas de preservación, mitigación de impactos y restauración en las cuencas y los acuíferos.</p> <p>Por otra parte, desde los ámbitos de participación corresponde analizar la situación en torno a estas problemáticas y generar acuerdos para la aplicación de las medidas.</p> <p>Se trata de un tema muy complejo y por lo tanto hay múltiples aspectos a tener en cuenta y se requerirá de investigación, desarrollo y experiencias de campo.</p> <p>En este programa se incluyen líneas de trabajo para el análisis y la propuesta de herramientas a aplicar.</p> <p>La implementación a nivel de cuenca (estudios, programa, aplicación en el territorio) formará parte de los planes de gestión de cuencas y acuíferos.</p>	

<p><b>PROGRAMA</b> CONSERVACIÓN Y USO SUSTENTABLE DEL AGUA</p> <p><b>PROYECTO</b> MEDIDAS DE PRESERVACIÓN, MITIGACIÓN DE IMPACTOS Y RESTAURACIÓN DE ECOSISTEMAS EN LAS CUENCAS Y ACUÍFEROS</p> <p><b>PO1</b> PO1/1</p> <p><b>DESCRIPCIÓN</b> Se formularán directrices que aporten a la incorporación de la conservación y el uso sustentable del agua y de los ecosistemas acuáticos a nivel de cuenca y acuífero en la gestión integrada de recursos hídricos, a fin de articular con calidad del ambiente, áreas protegidas, ordenamiento territorial y compromisos internacionales como la Convención Ramsar y otras normas relacionadas. Se establecerán objetivos de calidad para la protección de los ecosistemas acuáticos de aplicación a todos los cuerpos de agua del país, a partir de los cuales se pautarán los planes, programas y acciones que se desarrollen en torno a la evaluación y control de las fuentes de contaminación de las aguas. Si bien existe una propuesta en este sentido para la modificación del Decreto N° 253, se prevé la revisión y ajuste de la normativa y el ajuste de objetivos en base al avance en el conocimiento y la aplicación de los mismos. Se elaborarán criterios para establecer medidas de gestión para la preservación, mitigación de impactos y restauración de ecosistemas en la cuenca y medidas de protección de acuíferos. Los criterios establecerán bases para el relevamiento de información, identificación de las áreas de mayor valor ecológico y tramos sometidos a presión, definición de zonas de amortiguación, estrategia de implementación, prácticas recomendadas para actividades a realizar en las zonas de amortiguación y proceso de instauración. También para la remediación y mantenimiento, el diseño y manejo adecuado de obras, prácticas recomendables asociadas a los planes de uso y manejo del suelo y del uso eficiente del agua, establecimiento de prioridades así como propuesta de indicadores de los procesos y herramientas para el seguimiento y control. Para el caso de los acuíferos, se identificarán los criterios para el desarrollo de las actividades en el territorio en áreas de recarga y en el entorno de las obras de captación de aguas subterráneas. El conocimiento actual de las zonas de recarga es escaso y requiere investigación en la mayoría de los acuíferos del país. Por lo tanto, la aplicación de medidas de protección de acuíferos solo podrá implementarse cuando se disponga de este conocimiento. No obstante ello, en algunos casos particulares es posible iniciar la elaboración de programas de protección. La implementación para cada cuenca y acuífero formará parte de los planes específicos de gestión integrada de cuencas y de acuíferos. En una primera etapa se trabajará en cuencas prioritarias como la del río Santa Lucía y laguna del Sauce donde actualmente se está aplicando un programa de medidas que incluye el establecimiento de zonas de amortiguación en las riberas de cursos de agua, lagos y embalses. Se continuará con la implementación efectiva de zonas de amortiguación, se realizará el seguimiento de este proceso y se extenderá a otras cuencas. Se requiere un seguimiento continuo y actualizaciones periódicas de la metodología aplicada en función del avance en el conocimiento y de los resultados prácticos.</p>	<p><b>PROGRAMA</b> CONSERVACIÓN Y USO SUSTENTABLE DEL AGUA</p> <p><b>PROYECTO</b> APLICACIÓN DE CAUDALES AMBIENTALES</p> <p><b>PO1</b> PO1/2</p> <p><b>DESCRIPCIÓN</b> La aplicación de caudales ambientales es reconocida mundialmente como una herramienta de GIRH. El caudal ambiental establece cuánto del régimen hidrológico natural y en qué calidad de un ecosistema estuario y dulceacuícola, como por ejemplo un río, debería seguir fluyendo aguas abajo y hacia la planicie de inundación para sostener los valores característicos del ecosistema y el bienestar humano (Tharme 2003; Conferencia de Brisbane 2007). Este proyecto comprende el desarrollo de una estrategia interinstitucional de aplicación de caudales ambientales como herramienta de GIRH que incluye: a) Evaluar implicancias en la gestión, asignación de derechos de aguas, normativa, mejoras necesarias en la red de monitoreo de cantidad y calidad de agua y necesidades de investigación y difusión. b) Capacitación inicial a nivel institucional para incorporar los conceptos básicos y metodológicos, integrando experiencias nacionales y regionales. c) Aplicación de caudales ambientales en casos de estudio replicables en otras cuencas. Para esto, es necesario, según el método de aplicación, aplicar cálculos hidrológicos, desarrollar modelación hidrológica e hidrodinámica, relevamiento de campo que alimente la modelación, monitoreo ecológico, análisis socioeconómico y análisis integrado. d) Publicación de casos de estudio de aplicación de caudales ambientales como insumo para difundir lecciones aprendidas y replicar experiencias. e) Difusión para la apropiación de la temática en ámbitos de participación.</p>
<p><b>RESPONSABLES</b> Coordina DINAGUA - Actores clave: direcciones del INVOTMA, MGAP, MIEM, gobiernos locales, unidades técnicas de instituciones vinculadas, instituciones de investigación, Udelar, UNESCO</p>	<p><b>RESPONSABLES</b> Coordina DINAGUA. Actores clave: direcciones del INVOTMA, unidades técnicas de instituciones vinculadas, instituciones de investigación, Udelar, UNESCO</p>
<p><b>METAS</b></p>	<p><b>METAS</b> Año 1. Desarrollo de estrategia de aplicación de caudales ambientales y capacitación Años 2-3. Implementación de la estrategia, revisión de la misma y difusión Años 2-5. Aplicación a casos de estudio Año 5 y siguientes. Extensión de la aplicación</p>
<p><b>AÑO DE INICIO</b> 2016</p>	<p><b>AÑO DE INICIO</b> 2016</p>
<p><b>DURACIÓN</b> Largo plazo</p>	<p><b>DURACIÓN</b> Largo plazo</p>
<p><b>METAS</b> Año 1. Formulación de directrices para incorporar la conservación y uso sustentable del agua en la GIRH. Formulación de objetivos de calidad para la protección del ecosistema. Seguimiento de implantación de zonas de amortiguación en cuencas del río Santa Lucía y laguna del Sauce Año 2. Elaboración de criterios para establecer medidas de gestión para la preservación, mitigación de impactos y restauración de ecosistemas en la cuenca y medidas de protección de acuíferos. Revisión y ajuste de la normativa y objetivos Años 3-10. Implementación de criterios establecidos y seguimiento de las recomendaciones definidas Años 10-15. Extensión del programa a otras cuencas y acuíferos</p>	<p><b>METAS</b> Año 1. Formulación de directrices para incorporar la conservación y uso sustentable del agua en la GIRH. Formulación de objetivos de calidad para la protección del ecosistema. Seguimiento de implantación de zonas de amortiguación en cuencas del río Santa Lucía y laguna del Sauce Año 2. Elaboración de criterios para establecer medidas de gestión para la preservación, mitigación de impactos y restauración de ecosistemas en la cuenca y medidas de protección de acuíferos. Revisión y ajuste de la normativa y objetivos Años 3-10. Implementación de criterios establecidos y seguimiento de las recomendaciones definidas Años 10-15. Extensión del programa a otras cuencas y acuíferos</p>
<p><b>AÑO DE INICIO</b> En ejecución. Revisión de normativa e implementación de zonas de amortiguación en cuencas del río Santa Lucía y laguna del Sauce.</p>	<p><b>AÑO DE INICIO</b> En ejecución. Revisión de normativa e implementación de zonas de amortiguación en cuencas del río Santa Lucía y laguna del Sauce.</p>
<p><b>DURACIÓN</b> Largo plazo</p>	<p><b>DURACIÓN</b> Largo plazo</p>

<p><b>PROGRAMA</b> CONSERVACIÓN Y USO SUSTENTABLE DEL AGUA</p> <p><b>PROYECTO</b> USO EFICIENTE DEL AGUA</p> <p><b>DESCRIPCIÓN</b>                  Formulación de estrategia para promover el uso eficiente del agua y como medida de adaptación y mitigación a la variabilidad climática y cambio climático.                  Promoción de tecnología y buenas prácticas para el uso eficiente del agua para los diferentes usos como riego industrial o doméstico que permitan optimizar el uso, disminuir la demanda, evitar pérdidas, reutilizar, cosechar, almacenar, tratar, etc.                  Desarrollo de programas de investigación e innovación para el uso eficiente del agua.                  Difusión de la importancia del uso eficiente del agua.</p> <p><b>RESPONSABLES</b> Coordina DINAGUA. Actores clave: direcciones del INVOTMA, MGAP unidades técnicas de instituciones vinculadas, instituciones de investigación (UdelaR, INIA)</p> <p><b>METAS</b>                  Año 1. Planteo de estrategia para promover el uso eficiente del agua y como medida de adaptación y mitigación a la variabilidad climática y cambio climático                  Años 2-5. Promoción y difusión de tecnología y buenas prácticas para el uso eficiente del agua y de programas de investigación e innovación</p> <p><b>AÑO DE INICIO</b> 2016</p> <p><b>DURACIÓN</b> Mediano plazo</p>	<p><b>PROGRAMA</b> GESTIÓN DEL RIESGO HIDRICO (INUNDACIONES Y SEQUIAS)</p> <p><b>OBJETIVO</b> GESTIONAR EL RIESGO HIDRICO Y MINIMIZAR LOS IMPACTOS OCASIONADOS POR LAS INUNDACIONES Y LAS SEQUIAS</p> <p><b>FUNDAMENTACIÓN</b>                  La variabilidad en el régimen hídrico de nuestro país determina situaciones con exceso o escasez de agua que impactan y condicionan el desarrollo social y económico de la población, por lo cual es oportuno y necesario desarrollar la gestión del riesgo hídrico.                  La gestión de riesgo es un proceso social complejo a través del cual se pretende lograr una reducción de los niveles de riesgo existentes en la sociedad y fomentar procesos de construcción de nuevas oportunidades de producción y establecimiento en el territorio en condiciones de seguridad y sostenibilidad aceptables. El aprovechamiento de los recursos naturales y del ambiente, en general, debe desarrollarse en condiciones de seguridad dentro de los límites posibles y aceptables para la sociedad en consideración. Se concibe al riesgo como la relación entre una amenaza y la vulnerabilidad de la sociedad que recibe el impacto, es decir, como una condición latente o potencial, cuyo grado depende de la intensidad probable de la amenaza y los niveles de vulnerabilidad existentes. En esta visión el riesgo es una condición dinámica, cambiante y teóricamente controlable.                  Desde el año 2000 el 73 % de los eventos registrados por el Sistema Nacional de Emergencias (SINAE) son de origen hidrometeorológico, de los cuales el 62 % corresponden a inundaciones, habiendo sido afectados, alguna vez, 18 de los 19 departamentos del país. Para reducir los riesgos de inundación es necesario llevar adelante una gestión integrada del riesgo que genere instrumentos tanto para prevenir y mitigar los daños como para prever el evento. En este sentido, el programa propone desarrollar los sistemas de alerta temprana para poder anticipar en magnitud, duración y fecha las inundaciones y el impacto esperado. Asimismo se debe fortalecer la capacidad de gestión de las áreas inundables para lo cual es necesario contar con mapas de riesgo de inundaciones y la implementación de otros instrumentos de reducción del riesgo a nivel de todo el territorio nacional.                  Otro tema a considerar en este programa es la gestión del riesgo de sequía debido a que tiene consecuencias negativas muy importantes sobre la sociedad como por ejemplo: impactos en las fuentes de agua para la población, impactos socio-económicos porque afecta la producción de energía, la agricultura, la ganadería, el turismo, el transporte y los usos industriales entre otros. Solamente en el sector agropecuario la Asociación Rural del Uruguay estimó las pérdidas directas por la sequía de los años 2008/2009 en más de 800 millones de dólares.                  Para minimizar los impactos ocasionados por las sequías es necesario cambiar el paradigma tradicional centrado en una gestión de crisis reactiva a uno centrado en un enfoque proactivo basado en riesgos, orientado a aumentar la capacidad de afrontamiento y adaptación del país y crear así una mayor resiliencia ante futuros episodios de sequía, para lo cual se propone elaborar el Plan Nacional de Gestión Integrada de Sequías y la definición e implementación de una serie de herramientas para la prevención.</p>	<p><b>PO2</b></p>
---	--	-------------------

PROGRAMA	GESTIÓN DEL RIESGO HÍDRICO	PO2
PROYECTO	SISTEMAS DE ALERTA TEMPRANA DE INUNDACIONES	PO2/1
DESCRIPCIÓN	<p>Los sistemas de alerta temprana (SAT) generan conocimiento e información sobre el riesgo para la mejor planificación de la respuesta y los procesos posteriores. Permiten anticipar en magnitud, duración y fecha las inundaciones y dimensionar los impactos esperados. Se fundan en la conexión entre pronósticos meteorológicos con la modelación hidrológica para tener una alerta continua.</p> <p>El objetivo del proyecto es llevar adelante acciones tendientes al desarrollo de un sistema de alerta temprana en aquellas ciudades con riesgos de inundación alto y generar una coordinación entre éstos con los operados por CTM, UTE y OSE, generando de esta forma un sistema nacional de alerta temprana.</p> <p>En este sentido el país cuenta con avances que serán la base de este proyecto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema de alerta del río Yi, proyecto Udelar, INUMET, SINAE y DINAGUA coordinado por Facultad de Ingeniería. Se trata de un modelo hidrológico-hidrodinámico de paso diario con utilización de información horaria de precipitación y caudal. El modelo incorpora pronósticos de precipitaciones y se realizan actualizaciones de los resultados del modelo cada 6 horas.</li> <li>- Sistema de pronósticos de afluencia al embalse de Salto Grande. Se trata de la implementación del sistema Delft-FEWS de la fundación Deltares (Holanda). Es un sistema complejo que modela en un paso de tiempo 3 horas la hidrología e hidrodinámica del río Uruguay y provee pronósticos de caudal de afluencia al embalse cada 3 horas. Cuenta con una arquitectura moderna en servidores de base de datos (de todo el río Uruguay), modelos, gestión interna y difusión.</li> <li>- Sistema de alerta temprana de UTE asociado a las represas hidroeléctricas del río Negro</li> </ul>	PO2/2
RESPONSABLES	SINAE, INUMET, DINAGUA, Udelar	
METAS	<p>Años 1 y 2. Completar y mejorar los sistemas de alerta de las ciudades de Durazno, Artigas/Quaraí y Treinta y Tres. Poner en conocimiento y coordinar acciones con CTM, UTE y OSE para definir el Sistema Nacional de Alerta de Inundaciones</p> <p>Año 3. Implementar modelos de alerta de inundaciones para Río Branco</p> <p>Años 3-10. Implementar modelos en otras ciudades</p>	
AÑO DE INICIO	2016	
DURACIÓN EN AÑOS	Mediano plazo	
PROGRAMA	GESTIÓN DEL RIESGO HÍDRICO	PO2
PROYECTO	INSTRUMENTOS DE ACTUACIÓN PREVENTIVA CONTRA LAS INUNDACIONES	PO2/2
DESCRIPCIÓN	<p>Se busca fortalecer la capacidad de gestión de las áreas inundables mediante la elaboración de mapas de riesgo de inundaciones en todas las ciudades con problemas de inundación, así como generar una caja de herramientas acorde a las características de cada zona.</p> <p>Los mapas son instrumentos de gestión que identifican y representan en forma gráfica los agentes generadores de riesgos de inundación, la vulnerabilidad de la población y de las actividades potencialmente afectadas y el impacto potencial sobre éstas. Al mismo tiempo, resumen las medidas a implementar. Por tanto su elaboración en cada ciudad incluye el análisis de información antecedente, la realización de estudios hidrológicos e hidráulicos (que se reflejan en un mapa de amenaza), estudios sociales (que se resumen en un atlas de vulnerabilidad) y urbanísticos (que se traducen en las propuestas incluidas en el mapa de riesgo).</p> <p>La realización de estos mapas se dificulta muchas veces por la falta de información de base, en particular hidrológica y topográfica, la que debe ser obtenida específicamente para su elaboración.</p> <p>La DINAGUA ya ha avanzado en la realización de mapas en varias localidades, habiendo realizado hasta el momento 18 mapas de amenaza, 8 atlas de vulnerabilidad y 6 mapas de riesgo, de los cuales 4 han sido incorporados a planes locales de ordenamiento territorial.</p> <p>Es importante que ante una amenaza la población sea capaz de resistir, adaptarse y recuperarse de sus efectos, se requiere que las mismas identifiquen sus riesgos y generen estrategias acordes a sus necesidades.</p> <p>En este proyecto se propone realizar las siguientes actividades para todo el territorio nacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborar mapas de amenaza con formato estandarizado de las ciudades en las que se cuenta con información hidráulica y topográfica suficiente</li> <li>- Realizar estudios hidrológicos e hidrológicos de los cursos de agua que no cuentan con información suficiente</li> <li>- Relevamientos topográficos</li> <li>- Instancias de coordinación con técnicos locales y población</li> <li>- Propuesta de medidas a implementar según zonas de riesgo y elaboración de mapas y propuestas</li> <li>- Incorporación de medidas al plan local de ordenamiento territorial</li> <li>- Generar y difundir información de calidad para la toma de decisiones tanto a nivel político, técnico como de la población en general</li> <li>- Identificación en el Registro de Propiedad del MEC y en la Dirección Nacional de Catastro de los padrones que se han identificado como inundables</li> <li>- Evaluación de predios para conformar cartera de tierras</li> <li>- Diseñar e implementar medidas de adaptación de stock habitacional en zonas de riesgo medio y bajo</li> </ul>	
RESPONSABLES	DINAGUA, Actores clave: DINOT, MEC, Dirección Nacional de Catastro, intendencias departamentales, DINAVI	
METAS	<p>Años 1-3. Información existente sobre zonas inundables difundida a la población</p> <p>Años 3-4. Protocolos de medidas de adaptación en zonas de riesgo medio o bajo y verificación en un caso</p> <p>Años 3-5. Padrones inundables inscriptos en registro en las ciudades, con mapas de riesgo</p> <p>Año 1-10. Informes de inundabilidad de padrones y vivienda a solicitud de DINAVI e intendencias departamentales</p> <p>Año 10. Treinta mapas de riesgo elaborados</p>	
AÑO DE INICIO	En ejecución	
DURACIÓN	Largo plazo	

PROGRAMA	GESTIÓN DEL RIESGO HÍDRICO	Poz
PROYECTO	PLAN NACIONAL DE GESTIÓN INTEGRADA DE SEQUÍAS	Poz/3
DESCRIPCIÓN	<p>El Plan Nacional de Gestión Integrada de Sequías sentará las bases para la gestión de la sequía en todo el territorio nacional, cambiando el enfoque de gestión de crisis reactiva a un enfoque proactivo basado en riesgo. Será elaborado en forma participativa por el SINAIE, ministerios, en particular DINAGUA y los Consejos Regionales y Comisiones de Cuencas y Acuíferos, INUMET, Intendencias, INA, UTE, OSE, CTM.</p> <p>Para ello se propone:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Construir un espacio interinstitucional de generación de directrices comunes a todas las instituciones como parte de una política nacional de sequías, con una visión integradora que permita trabajar a nivel del país en forma coordinada.</li> <li>• Implementar las directrices a través de un Plan Nacional de Gestión Integrada de Sequías, que será de competencia del Poder Ejecutivo, entes autónomos y servicios descentralizados y gobiernos departamentales. Consecuentemente, su implementación requerirá un conjunto de actos administrativos y legislativos a nivel nacional y departamental.</li> <li>• Evaluar el beneficio económico de concretar las medidas que se propongan en el Plan Nacional de Gestión Integrada de Sequías y en base a ello identificar las posibles formas de financiamiento de las inversiones necesarias.</li> </ul> <p>RESPONSABLES: SINAIE –INVTMA/DINAGUA- OSE- MGAP- MIEW/DNE-OPP-MEF</p>	
RESPONSABLES	SINAIE, INUMET, DINAGUA, UdeleR	
METAS	<p>Año 1. Propuesta y aprobación de los principios claves de la política nacional de sequías con el objetivo de reducir el riesgo evaluando exposición, vulnerabilidad y las acciones que se pueden desarrollar para disminuir el riesgo, incluyendo un sistema de alerta temprana de sequías, medidas proactivas de gestión del riesgo que incluyan estrategias de mitigación y adaptación, educación y capacitación, programas de respuesta a la emergencia</p>	
AÑO DE INICIO	2017	
DURACIÓN	Mediano plazo	

PROGRAMA	GESTIÓN DEL RIESGO HÍDRICO	Poz
PROYECTO	INSTRUMENTOS PARA PREVENCIÓN DE LA SEQUÍA HIDROLÓGICA	Poz/4
DESCRIPCIÓN	<p>La gestión de riesgos se centra en identificar dónde están las vulnerabilidades (sectores, regiones, comunidades o grupos de población determinados) frente a un déficit hídrico generando mapas de riesgo y abordando dichos riesgos a través de una implementación sistemática de medidas de mitigación y de adaptación que disminuyen el riesgo asociado a sequías futuras.</p> <p>Este proyecto desarrollará herramientas para realizar esta gestión del riesgo, teniendo en cuenta diferentes aspectos, entre ellos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La conservación y eficiencia en el uso del agua (reducción de la demanda)</li> <li>• La disponibilidad de obras de almacenamiento de agua para mejorar la oferta</li> <li>• La utilización eficiente de los recursos de agua subterránea</li> <li>• La reutilización y reciclaje de agua</li> <li>• El conocimiento de la vulnerabilidad de los distintos usuarios frente al déficit hídrico</li> <li>• El fortalecimiento institucional</li> <li>• La educación y sensibilización de los usuarios en la preparación ante sequías para desarrollar capacidad adaptativa y resiliencia</li> </ul> <p>A nivel nacional, con un enfoque interinstitucional e involucrando en forma particular a los actores locales, se trabajará en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mapas de riesgo de sequías de aguas superficiales</li> <li>• Mapas de accesibilidad a las aguas subterráneas</li> <li>• Relevamiento y difusión de buenas prácticas</li> <li>• Identificación y priorización de acciones a ser consideradas en los ámbitos participativos (comisiones de cuenca)</li> <li>• Identificación de necesidades de desarrollo de conocimiento (necesidades de monitoreo, modelación, relevamiento tanto de aguas superficiales como subterráneas que permitan mejorar las herramientas para la toma de decisión</li> </ul>	
RESPONSABLES	Coordina DINAGUA. Actores claves: Consejos Regionales y Comisiones de Cuenca, SINAIE, CECOED, OSE, MGAP, MIEW, intendencias.	
METAS	<p>Años 1 y 2. Completar, documentar, publicar y difundir los mapas de riesgo, mapas de accesibilidad y relevamiento de buenas prácticas realizado para la zona centro sur, como piloto a nivel nacional. Elaboración de propuestas de nuevos instrumentos</p> <p>Años siguientes: Aplicación de los instrumentos en el resto del país</p>	
AÑO DE INICIO	En ejecución	
DURACIÓN	Mediano plazo	

PROGRAMA	AGUA PARA USO HUMANO	P03
PROGRAMA	AGUA PARA USO HUMANO	P03
PROYECTO	PLANES DE SEGURIDAD DE AGUA	P03/1
DESCRIPCIÓN	<p>“El medio más efectivo de asegurar de forma consistente la seguridad de un sistema de abastecimiento de agua, es a través de un abordaje de evaluación y gestión del riesgo que incluya todos los pasos del abastecimiento del agua desde la fuente al consumidor” (Bartram, J., 2009.). Este abordaje promovido por la OMS se denomina Plan de Seguridad de Agua.</p> <p>La metodología considera que las amenazas que pueden representar un riesgo potencial para la salud pública pueden ocurrir en cualquier parte del sistema de abastecimiento de agua, incluyendo la fuente de agua, el tratamiento, las redes de distribución y las instalaciones domiciliarias (Bartram, J. C. L. 2009).</p> <p>Teniendo en cuenta las especificidades de un sistema dado un Plan de Seguridad de Agua debe proporcionar un marco de referencia para identificar los peligros, evaluar y gestionar los riesgos, incluidas las medidas de control, monitoreo y planes de gestión (en condiciones de rutina y excepcionales), así como la documentación relativa a todas las etapas del sistema de abastecimiento de agua. En esencia, un Plan de Seguridad de Agua es un documento o una serie de documentos para la correcta gestión basada en el conocimiento del sistema de abastecimiento de agua, que comprende tres componentes fundamentales: valoración holística del sistema; identificación de las medidas de control para los peligros identificados y gestión de planes de acción (Triburo A, et al 2012). Es aplicable a todo tipo de sistemas de abastecimiento de agua, independientemente de su tamaño o complejidad.</p> <p>OSE viene aplicando esta metodología de trabajo en los principales núcleos poblados del país, que actualmente cuenta con 7 sistemas, previendo incorporar 11 sistemas más en 2017. En este proyecto se propone generalizar la aplicación a todo tipo de abastecimiento de agua para uso humano, incorporando además la participación de otros actores a nivel nacional y local para su formulación, divulgación y gestión.</p>	
RESPONSABLES	OSE, URSEA, MWOTMA, Intervienen SINAE, CECOED, CCA, actores locales	
METAS	<p>Años 1 y 2. Aplicación de Plan de Seguridad de Agua en 11 sistemas (acumulado 18 sistemas). Revisión y evaluación de la metodología. Divulgación e incorporación de otros actores en la formulación y gestión. Plan de trabajo para las etapas siguientes</p> <p>Años 2 a 5. Aplicación en otros sistemas</p> <p>Largo plazo- Aplicación generalizada</p>	
AÑO DE INICIO	Iniciado	
DURACIÓN	Corto, mediano y largo plazo	
PROGRAMA	AGUA PARA USO HUMANO	P03
PROGRAMA	FUNDAMENTACIÓN	
DESCRIPCIÓN	<p>La Constitución de la República y la Ley de Política de Aguas asignan la prioridad para el uso del recurso al abastecimiento de agua a las poblaciones, reconociendo como derecho humano fundamental el acceso al agua potable.</p> <p>La gestión integrada y sustentable de las aguas debe encararse necesariamente teniendo en cuenta esta prioridad. Dentro del enfoque general presentado en el programa “Conservación y uso sustentable del agua” se dan los lineamientos para la gestión atendiendo a los diversos usos en forma armónica. En este programa se destacan algunos aspectos referidos a modalidades de gestión específicas para asegurar la disponibilidad de agua para uso humano, tanto de fuentes superficiales como subterráneas. Comprende el desarrollo de metodologías para evaluación y gestión del riesgo vinculado a la calidad y cantidad del agua utilizada para el abastecimiento a las poblaciones (Plan de Seguridad de Agua) y algunas herramientas para su aplicación práctica.</p> <p>Su implementación formará parte de los planes de gestión de cuencas y acuíferos, teniendo además como actores principales a los prestadores de los servicios y a la URSEA.</p>	

PROGRAMA	DISEÑO Y GESTIÓN DE OBRAS HIDRÁULICAS	P04
PROGRAMA	DISEÑO Y GESTIÓN DE OBRAS HIDRÁULICAS	P04
PROYECTO	SEGURIDAD DE REPRESAS	P04/J
OBJETIVO	<p>CONTAR CON CRITERIOS Y HERRAMIENTAS PARA APLICAREN EL DISEÑO Y GESTIÓN DE LAS OBRAS HIDRÁULICAS CON EL FIN DE DISMINUIR LOS RIESGOS ASOCIADOS A LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS.</p> <p>FUNDAMENTACIÓN En este programa se busca incorporar la gestión de seguridad de represas en las políticas de reducción del riesgo, así como analizar toda la problemática asociada con las obras de defensa contra las aguas. Es competencia de MVOTMA-DINAGUA, entre otras instituciones, la de supervisar, vigilar y regular, todas las actividades y obras públicas o privadas relativas al estudio, captación, uso, conservación y evacuación de las aguas, tanto del dominio público como del privado.</p>	<p>CONTAR CON UN MARCO REGULADOR DE APLICACIÓN A NIVEL NACIONAL QUE CONTEMPLA EL CONCEPTO DE SEGURIDAD DE PRESAS EN EL DISEÑO, CONSTRUCCIÓN Y GESTIÓN DE LAS OBRAS, ASÍ COMO EN LOS PROCESOS DE APROBACIÓN POR PARTE DE DINAGUA Y OTROS ORGANISMOS COMPETENTES.</p> <p>DESCRIPCIÓN DINAGUA formulará una propuesta recabando la opinión de técnicos especialistas y de las restantes direcciones del MVOTMA así como de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos. Promulgado el marco regulatorio, se incorporarán los requerimientos para las obras nuevas y existentes por parte de los responsables de su diseño, construcción y gestión.</p> <p>RESPONSABLES DINAGUA. Asistencia técnica del Banco Mundial en el marco del proyecto "Incorporación de la gestión de seguridad de presas en las políticas de reducción del riesgo".</p> <p>METAS Año 1. Propuesta de marco regulatorio Año 2. Puesta a consideración y opinión de actores institucionales y Consejos Regionales Año 3. Versión final de propuesta de marco regulatorio aprobado Año 4. Instrumentación e incorporación en los procesos de diseño, construcción y gestión de las presas Año 5. Revisión y ajustes de los procesos y de la norma</p> <p>AÑO DE INICIO 2017</p> <p>DURACIÓN Mediano y largo plazo</p>

PROGRAMA	PROYECTO	OBJETIVO	PROGRAMA	OBJETIVO
DISEÑO Y GESTIÓN DE OBRAS HIDRÁULICAS	OBRAS DE DEFENSA	MEJORAR LA MODALIDAD DE TRABAJO, LA INFORMACIÓN Y LOS INSTRUMENTOS DISPONIBLES PARA EFECTIVIZAR LA GESTIÓN INTEGRADA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS.	INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS DE GESTIÓN	MEJORAR LA MODALIDAD DE TRABAJO, LA INFORMACIÓN Y LOS INSTRUMENTOS DISPONIBLES PARA EFECTIVIZAR LA GESTIÓN INTEGRADA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS.
P04	P04/2	P05		
DESCRIPCIÓN	DESCRIPCIÓN	FUNDAMENTACIÓN		
Se deberán generar metodologías y procesos de gestión aplicables a obras de esa naturaleza. Así como será necesario estructurar y disponer de un inventario de obras hidráulicas de defensa contra las aguas, que se hayan construido en el país. Se requerirá del trabajo en conjunto principalmente de las tres direcciones del MVOTMA: Dirección Nacional de Aguas, Dirección Nacional de Medio Ambiente y Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial y del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (RENARE), la Dirección Nacional de Hidrografía (MTOPI) en el marco de sus competencias. También se trabajará con otras instituciones de la zona y con los usuarios, así como con los espacios de participación existentes (Consejos Regionales en Recursos Hídricos y Comisiones de Cuencas). Promulgado el marco regulatorio y definidas las metodologías de gestión serán ejecutadas por las distintas áreas del MVOTMA y las principales instituciones competentes (MGAP y MTOPI). Se capacitará a las oficinas regionales de la DINAGUA y otras unidades organizativas para llevar adelante el proceso de regularización y aprobación de las obras hidráulicas de defensa. Este proyecto está relacionado a otros programas del plan, la mejora y reformulación de los procesos administrativos de gestión, al sistema de información hídrica, creación de marcos normativos, entre otros.	Para gestionar los recursos hídricos de forma integrada, es necesario una revisión de la modalidad de trabajo y el planteo de una mejora de la gestión que por un lado optimice y articule los procedimientos administrativos y sus vías de comunicación y por otro lado incorpore herramientas eficaces para la gestión. En este sentido es imprescindible contar con un cuerpo normativo armonizado y actualizado de acuerdo a los principios que plantea la Ley de Política Nacional de Aguas, adecuado a la evolución del conocimiento científico y tecnológico y a los cambios en las actividades que se desarrollan en el territorio. Por su parte, los trámites que se realizan ante la DINAGUA, como las autorizaciones de obras y derechos de uso, requieren de un análisis técnico y jurídico y armonización con intervenciones de otras instituciones como planes de uso y manejo del suelo, autorizaciones de vertido, impacto ambiental. Es necesario revisar los procesos administrativos para optimizarlos y articularlos. En particular, se aplicará la tecnología disponible para facilitar toda la tramitación relacionada con la gestión de los recursos hídricos, aspecto que actualmente se está desarrollando en la reformulación del Sistema de Información Hídrica. También es necesario incluir avances en el conocimiento de la disponibilidad de los recursos hídricos; caracterización de los usuarios, demandas y usos reales del recurso hídrico; desarrollo de modelos de simulación para la toma de decisiones de planificación y de gestión con una visión de gestión integrada; revisión de prioridades y criterios a ser incorporados en dichos modelos, entre otras. Además, se requiere el análisis de los instrumentos económicos disponibles para mejorar la gestión de los recursos hídricos, como por ejemplo la incorporación del canon y la revisión de multas, sanciones y exoneraciones que se vienen aplicando.			
RESPONSABLES	MVOTMA-DINAGUA, RENARE-MGAP, DNH-MTOP			
METAS	Años 1-2. Aprobación del Proyecto de Reglamentación del numeral 6 del Art. 152 del Código de Aguas. Creación de un inventario de obras de defensa a nivel nacional Años 1-2. Analizar y definir metodologías de gestión. Adecuar las capacidades de la DINAGUA para el estudio y aprobación de proyectos de este tipo Año 3. Revisar el marco normativo (posible modificación de los Arts. 150, 151 y concordantes del Código de Aguas. Años 3-5. Implementar de los procesos de gestión de las obras de defensa			
AÑO DE INICIO	En ejecución			
DURACIÓN	Mediano y largo plazo			

PROGRAMA	INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS DE GESTIÓN	POS
PROGRAMA	INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS DE GESTIÓN	Pos
PROYECTO	ACTUALIZACIÓN DE LA GESTIÓN	Pos/2
OBJETIVO	Mejorar la gestión de las aguas con una visión integrada. Revisión y adecuación de la modalidad de trabajo y los procedimientos administrativos y sus vías de comunicación a la visión integrada.	
DESCRIPCIÓN	Se implementará la modernización de la gestión del recurso hídrico en todos sus aspectos y a diferentes niveles, involucrando a todos los actores y reformulando las modalidades de trabajo, con especial atención a la implementación de los programas y proyectos de este plan de aguas. Se revisarán los procedimientos internos de trabajo de DINAGUA, MVOTMA y de otras instituciones vinculadas al agua, con el objetivo de optimizar y articular las autorizaciones de obras y derechos de uso con otras herramientas que inciden en la gestión como los planes de uso y manejo del suelo, autorizaciones de vertido, estudios y evaluación de impacto ambiental. A fin de aumentar la eficiencia y mejorar el sistema se avanzará hacia la informatización de los trámites en forma electrónica en coordinación con AGESIC.	
METAS	Año 1. Revisión de la modalidad de trabajo y planteo de mejoras en la gestión. Revisión de los procedimientos administrativos y propuesta de mejoras. Desarrollar una experiencia piloto de cuatro trámites, en su etapa de ingreso de solicitud externa por parte de los interesados Años 2-3. Plan de informatización de todos los trámites de DINAGUA. Inicio de implementación. Informatización de todos los trámites que se realizan actualmente en formatos papel, en línea por WEB y electrónicamente (finaliza en 2019) Años 2-5. Incorporación de los cambios en la gestión. Implementación de optimización de los procedimientos administrativos	
AÑO DE INICIO	En ejecución	
DURACIÓN	Mediano plazo	
PROGRAMA	INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS DE GESTIÓN	POS
PROYECTO	ARMONIZACIÓN DEL MARCO LEGAL PARA LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS	Pos/1
OBJETIVO	REVISIÓN Y ARMONIZACIÓN DEL MARCO LEGAL VIGENTE, EN PARTICULAR ANALIZAR POSIBLES MODIFICACIONES AL CÓDIGO DE AGUAS PARA SU COMPATIBILIZACIÓN CON EL ART. 47 DE LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY Nº 18.610	
DESCRIPCIÓN	Como metodología de trabajo se propone la creación de un grupo técnico, con miembros del MVOTMA, delegados de otras instituciones, especialistas y miembros de asociaciones y sociedades civiles, para la elaboración de las distintas propuestas, interactuando con las comisiones legislativas pertinentes y difundiendo todos los proyectos en los ámbitos de participación existentes. Dado que la evolución del conocimiento científico y tecnológico y los cambios en las actividades que se desarrollan en el territorio requieren una adaptación permanente del marco normativo el proyecto propone diseñar y aplicar una metodología para facilitar la actualización de la normativa en forma armoniosa y continua. En particular, la implementación de los planes de gestión de recursos hídricos a diferentes escalas requerirá de nueva normativa de carácter nacional, departamental o municipal. Se proponen cuatro líneas de trabajo: 1. Revisión y armonización del marco legal vigente, en particular analizar posibles modificaciones al Código de Aguas para su compatibilización con el Art. 47 de la Constitución y la Ley Nº 18.610. 2. Revisión y actualización del Decreto Nº 253, a partir del proyecto existente. Este decreto y sus modificaciones contiene disposiciones para: - Los estándares de calidad para cada uno de los usos definidos. - Los estándares para vertidos de efluentes al alcantarillado público, cursos de agua o infiltración en el terreno. Estas disposiciones han sido objeto de una revisión y se está analizando una propuesta técnica que contiene un cambio de enfoque, proponiendo, en lugar de una clasificación de acuerdo al uso del agua, objetivos de calidad para la protección del ecosistema acuático de aplicación a todos los cuerpos de agua del país. Se requiere una actualización de la propuesta y la posterior aprobación. 3. Revisión y modificación de reglamentaciones del MVOTMA y eventualmente otras instituciones vinculadas con los procedimientos para gestión de las aguas, el ambiente y el territorio. En el corto plazo, se requiere generar o adecuar reglamentaciones del MVOTMA y otras instituciones para resolver situaciones conflictivas, desactualizadas o no reguladas ya identificadas. 4. Analizar y proponer mecanismos a aplicar para asegurar la revisión y actualización continua de la normativa en función de los avances del conocimiento y los requerimientos que surjan en la aplicación de planes y programas para la gestión integrada de los recursos hídricos.	
RESPONSABLES	Coordina MVOTMA. Actores relevantes: MGAP, MTOP, Udelar, usuarios, sociedad civil.	
METAS	Años 1 y 2. Revisión del marco legal para la armonización. Propuesta de modificación del Decreto Nº 253/79 Años 2-5. Revisión de reglamentaciones. Propuesta de modificación del Código de Aguas Años 5-15. Propuestas de reglamentaciones varias	
AÑO DE INICIO	En ejecución	
DURACIÓN	Mediano y largo plazo	



PROGRAMA	PLANES DE GESTIÓN INTEGRADA DE RECURSOS HIDRÓICOS	P06
PROYECTO	PLANES DE GESTIÓN INTEGRADA DE RECURSOS HIDRÓICOS A NIVEL DE LA TRÍENIO REGIONALES Y ACUÍFEROS	P06/1
DESCRIPCIÓN	<p>Los planes de las tres regiones hidrográficas (PRRH) y los Planes de Cuencas y Acuíferos serán elaborados en forma participativa por los Consejos Regionales y las Comisiones de Cuencas y Acuíferos, liderados por la DINAGUA y con el apoyo de sus unidades técnicas.</p> <p>Como elementos claves, incluirán:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>planes de monitoreo adecuados a los nuevos desafíos de gestión del agua superficial y subterránea, en cantidad y calidad, considerando los distintos usos y coordinando con las políticas sectoriales. Es necesario estrechar lazos entre la investigación y la gestión, promoviendo que la primera responda a las necesidades de la segunda. Se incorporará el rol de los usuarios en el monitoreo.</li> <li>vínculo con otros instrumentos para la gestión, como los de regulación (otorgamiento de derechos de uso de agua), el ordenamiento del territorio y herramientas económicas como el cobro por el uso del agua (canon).</li> <li>criterios, garantías y prioridades consensuados para la modernización de la gestión actual de los recursos hídricos, superando rigideces en la gestión que pueden ser de tipo técnico, de procedimientos y normativos, entre otros. Se tomará en cuenta la incorporación del concepto del interés general.</li> <li>desarrollo de las herramientas técnicas: modelos hidrológicos, modelos de calidad de aguas, modelos de toma de decisión en materia de gestión de los recursos hídricos considerando la cantidad y la calidad del agua, para un desarrollo sustentable.</li> <li>elementos para la gestión eficiente de las aguas urbanas: agua potable, drenaje urbano e inundaciones, cuyo resultado será la mejora de la calidad de vida de las poblaciones.</li> <li>mecanismos de comunicación y extensión a nivel de territorio para concientizar a los usuarios y a la sociedad civil toda, promoviendo una cultura del agua, con derechos y responsabilidades, que tenga como uno de sus principios la importancia de gestionar y cuidar el recurso para futuras generaciones.</li> </ul>	
RESPONSABLE	MVOTMA   Actores clave: direcciones del MVOTMA, CRPH, CC y CA, unidades técnicas de instituciones representadas, especialistas e investigadores.	
METAS	<p>Años 1 y 2. Diagnósticos participativos de las tres regiones hidrográficas y formulación de planes prioritarios de cuenca: Cuenca del río Santa Lucía, Cuenca de la laguna del Sauce, Cuenca de la laguna del Cisne</p> <p>Años 2-5. Planes regionales: implementación iniciada de planes de cuenca del río Santa Lucía, de laguna del Sauce y de laguna del Cisne</p> <p>Implementación iniciada de planes de cuenca Tacuarembó, Cebollati y Cuareim elaborados</p> <p>Acuíferos Guarani y Raigón: elaboración iniciada</p> <p>Años 5-10. Planes Cuencas Tacuarembó, Cebollati y Cuareim y Acuíferos Guarani y Raigón implementados. Formulación de nuevos planes: Yi, San Salvador, otros</p> <p>Años 5-10. Revisión y ajuste de los instrumentos generados</p>	
AÑO DE INICIO	2017	
DURACIÓN	Mediano y largo plazo	
PROGRAMA	PLANES DE GESTIÓN INTEGRADA DE RECURSOS HIDRÓICOS	P06
PROYECTO	PLANES DE AGUAS URBANAS	P06/2
DESCRIPCIÓN	<p>El Plan de Aguas Urbanas (PAU) es un instrumento que otorga a cada ciudad un modelo dinámico para comprender cómo es su interacción con el agua y cuáles son sus principales conflictos y oportunidades. Considera de forma integral todas las aguas urbanas incluyendo suministro de agua potable y agua bruta, aguas residuales, aguas pluviales e inundaciones. Involucra a los actores locales, nacionales e internacionales vinculados a la temática, facilita el consenso entre los actores de diferentes niveles desde el inicio. Se acuerdan los objetivos, los principios que guiarán las actuaciones, la visión futura de interacción agua y ciudad. Como resultado final, el PAU deja definidas líneas estratégicas y de acción prioritarias junto a una cartera de proyectos con objetivos, plazos y responsabilidades acordados. Además cuenta con un análisis y jerarquización de proyectos en función de criterios como prioridad, duración, plazos, costos, etapabilidad, etc. Tiene asimismo un sistema de indicadores para medir los avances en función de las líneas estratégicas definidas.</p> <p>Los planes de aguas urbanas se basan en los siguientes principios:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Integralidad. El análisis integral es más que la suma de los análisis sectoriales. Permite identificar nuevos problemas y potencialidades lo que redundará en proyectos de actuación diferentes.</li> <li>Reflexión, flexibilidad y evaluación continua. La elaboración de las propuestas con información limitada y los escenarios de incertidumbre demandan una permanente evaluación y reelaboración continua, creativa y participativa de las mismas. Se propone una cartera de múltiples proyectos coherentes entre sí y adaptados a diversas contingencias financieras que cuenten asimismo con dispositivos de evaluación en cada una de las etapas.</li> <li>Interinstitucionalidad. Ante el convencimiento de que la planificación de las aguas urbanas, trasciende las instituciones, se conforman grupos coordinadores a nivel central y local, que lideran el proceso. El diálogo entre las diferentes instituciones con diferentes lógicas de actuación, competencias y objetivos, se organiza en estos espacios.</li> <li>Construcción colectiva. Para la elaboración del diagnóstico y en la definición de las estrategias se convoca a participar a todos: los involucrados, en tanto representantes de diferentes instituciones públicas y privadas, organizaciones de la sociedad civil y de diversos ámbitos disciplinares, o público en general. Se rescatan y ponen en valor los diferentes saberes.</li> <li>Subsidiariedad en las acciones y fortalecimiento institucional. Con la intención de generar una estrategia de subsidiariedad, se reconocen capacidades y competencias de las distintas instituciones tendiendo a buscar la solución a los problemas en el nivel más próximo de su origen. Al mismo tiempo se dimensionan las acciones en función de recursos disponibles.</li> </ol>	
RESPONSABLE	Coordina DINAGUA-IDU. Actores clave: DINOT, OSE, intendencias departamentales.	
METAS	<p>Años 1-2. Priorización y etapabilización de las ciudades</p> <p>Año 2 en adelante. Elaboración de planes de aguas urbanas de localidades de más de 10.000 habitantes</p> <p>Años 2-5. Tres planes nuevos elaborados</p> <p>Años 5-10. Avance en planes de aguas urbanas e implementación en tres ciudades, otros diseños para ciudades de más de 10.000 habitantes</p>	
AÑO DE INICIO	En ejecución	
DURACIÓN	Mediano y largo plazo	

<b>METAS</b>	<p>Años 1- 2. Formular proyectos dentro del Programa de Acciones Estratégicas de la Cuenca del Plata y de la Cuenca del río Cuareim-Quaraí (PAE)</p> <p>Consolidar el sistema de información compartido entre los países de la Cuenca del Plata</p> <p>Concretar la primera reunión trilateral de la cuenca del río Uruguay hacia la creación de un ámbito permanente de coordinación y un programa de acción</p> <p>Años 2-5. Contar con un modelo de gestión y un plan único de cuenca acordado binacionalmente en la Cuenca del río Cuareim</p> <p>Formalizar acuerdos Uruguay-Brasil para planificación y gestión conjunta de la cuenca de la laguna Merín y la cuenca alta del río Negro, recogiendo la experiencia piloto del proyecto Cuareim- Quaraí</p> <p>A largo plazo, planes de cuencas transfronterizas elaborados, gestión conjunta iniciada</p>
<b>AÑO DE INICIO</b>	En ejecución
<b>DURACIÓN</b>	Largo plazo

<b>PROGRAMA</b>	<b>PLANES DE GESTIÓN INTEGRADA DE RECURSOS HIDRICOS</b>	<b>P06</b>
<b>PROYECTO</b>	<b>GESTIÓN DE CUENCAS Y ACUIFEROS TRANSFRONTERIZOS</b>	<b>P06/3</b>
<b>DESCRIPCIÓN</b>	<p>Por la naturaleza transfronteriza de sus recursos hídricos, Uruguay debe necesariamente considerar, para el diseño de sus políticas nacionales relacionadas al agua, la visión integral y regional a la hora de planificar y hacer viable la gestión de los recursos hídricos del país. Esto por un lado representa un desafío de alta complejidad. Pero por otro lado, la cooperación asegura beneficios a través de acciones conjuntas consistentes con prioridades nacionales, como ser economías de escala y complementación de capacidades técnicas y tecnológicas. Incluye la búsqueda de convergencia de visiones y acuerdos con bases sólidas entre los países en materia de aguas ayuda a la convivencia en paz de la región. Visto el nivel de cooperación alcanzado a nivel regional, puede afirmarse que actualmente están dadas las condiciones para impulsar la gestión integrada y compartida de las cuencas y acuíferos transfronterizos, dar continuidad a los logros ya alcanzados, cumplir con los compromisos generados y buscar nuevas sinergias y oportunidades de desarrollo sustentable conjunto.</p> <p>En este sentido se plantea avanzar hacia la gestión integrada y conjunta de las cuencas transfronterizas con una serie de actividades:</p> <p>Programa WIGOS WMO Integrated Global Observation System-Sur de América del Sur-Cuenca del Plata)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Continuar con la implementación de este programa con el fin de mejorar e integrar las redes hidrometeorológicas de los países de la Cuenca del Plata, con su posible extensión a toda Sudamérica</li> <li>Cuenca del Plata- GC (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay)</li> <li>Generar un sistema de información compartido entre los 5 países de la cuenca</li> <li>Proponer proyectos para el Programa de Acciones Estratégicas</li> <li>Cuenca del río Cuareim-Quaraí (Brasil-Uruguay)</li> <li>Seguir completando y profundizando los estudios y las acciones que se desarrollan en la cuenca en el marco del proyecto piloto ya iniciado, con el objetivo de contar con un plan único de cuenca, considerando a todos los actores y usos, aprobado en forma binacional, adoptando un modelo de gestión conjunta.</li> <li>Cuenca del río Uruguay (trilateral: Argentina-Brasil-Uruguay)</li> <li>Promover un ámbito institucional trilateral (argentino, brasileño, uruguayo).</li> <li>Analizar la propuesta de creación de un centro de apoyo a la gestión integral del riesgo para la cuenca del río Uruguay</li> <li>Sistema Acuífero Guarani</li> <li>Recoger la experiencia del proyecto ambiental y desarrollo sostenible y de sus proyectos pilotos: Salto-Concordia y Rivera-Santana do Livramento.</li> <li>Mejorar y ampliar el conocimiento cuali-cuantitativo del acuífero.</li> <li>Cuenca Alta del río Negro (Brasil-Uruguay)</li> <li>Promover el vínculo para coordinar la gestión de la cuenca alta del río Negro</li> <li>Replicar las experiencias del Proyecto Piloto del río Cuareim-Quaraí</li> <li>Cuenca del Río de la Plata y su frente marítimo (Argentina-Uruguay)</li> <li>Retomar el monitoreo conjunto realizado con FREPLATA de las aguas comunes del Río de la Plata y el frente marítimo necesario para la realización de evaluaciones sobre el estado de la calidad del agua y el sedimento, en consideración de las tendencias espaciales y temporales.</li> <li>Cuenca de la laguna Merín-Lagoa Mirim (Brasil-Uruguay)</li> <li>Continuar con el fortalecimiento de los organismos presentes en la cuenca, Comisión Mixta para el desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín (CLM), la cual tiene status de organismo internacional.</li> <li>Alcanzar la planificación y gestión conjunta binacional de la cuenca.</li> </ul>	
<b>RESPONSABLE</b>	<p>Punto Focal DINAGUA. Actores clave: INVOTMA, MRREE, instituciones regionales y nacionales vinculadas a los recursos hídricos, usuarios, sociedad civil.</p>	

PROGRAMA	PLAN NACIONAL DE AGUA POTABLE, SANEAMIENTO Y DRENAJE URBANO	P07
PROGRAMA	PLAN NACIONAL DE AGUA POTABLE, SANEAMIENTO Y DRENAJE URBANO	P07
PROYECTO	PLAN NACIONAL DE AGUA POTABLE, SANEAMIENTO Y DRENAJE URBANO	P07/1
DESCRIPCIÓN	<p>El Plan Nacional de Agua Potable, Saneamiento y Drenaje Urbano tiene como objetivo organizar actores y recursos para una eficiente planificación que viabilice el acceso universal y sustentable a los servicios de agua potable, saneamiento y drenaje de aguas pluviales, garantizando eficiencia, eficacia y calidad de los servicios, tendiendo a una gestión sostenible y responsable del recurso y a la mejora del habitat de la población.</p> <p>Mejorar la calidad y acceso de la información para la toma de decisiones, promover la responsabilidad ciudadana, fortalecer las capacidades técnicas y fomentar enfoques interdisciplinarios y ámbitos transversales son cuestiones ineludibles actualmente para una gestión sostenible de los recursos a través de la materialización de un Plan Nacional de Agua Potable, Saneamiento y Drenaje Urbano.</p> <p>Serán lineamientos del plan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Avanzar hacia a la universalización con servicios eficientes y de costo justo (prestación en régimen de eficiencia)</li> <li>- En particular asegurar la universalidad del acceso al agua potable haciendo énfasis en la población rural dispersa</li> <li>- Avanzar en la universalidad del acceso al saneamiento, haciendo énfasis en los hogares más vulnerables</li> <li>- Mejorar la calidad de vida de las ciudades a partir del manejo sustentable de sus aguas pluviales</li> <li>- Atender los principios de equidad, universalidad, continuidad, eficiencia, asequibilidad y seguridad como criterios rectores que tutelen el acceso y la utilización del agua</li> <li>- Mejorar la cobertura y calidad de los servicios e infraestructuras tendiendo a soluciones responsables con el ambiente</li> <li>- Promover la incorporación de instrumentos innovadores en la gestión de las aguas, en particular para el saneamiento de aquellas poblaciones en las que no sean viables los sistemas convencionales de red</li> <li>- Tener en cuenta las especificidades locales, las tecnologías más apropiadas y la gradualidad y progresividad para la implementación</li> <li>- Promover el uso responsable y ambientalmente sustentable del recurso agua</li> </ul> <p>Será materia del plan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Formular las directrices nacionales para agua potable, saneamiento y aguas pluviales.</li> <li>- Incorporar la planificación y la evaluación sistemática como herramientas de la política nacional en la búsqueda de soluciones integrales y apropiadas.</li> <li>- Diseñar programas y proyectos con metas establecidas para alcanzar los objetivos previstos. Estimar los costos económicos y financieros que permitan implementar los programas y proyectos, en particular para alcanzar de forma eficiente las metas de universalización procurando la forma de financiamiento</li> <li>- Proponer modificaciones al marco institucional y marco legal necesarias para la aplicación efectiva de los programas y proyectos</li> <li>- Servir de guía para la definición de los planes de aguas de las distintas localidades, en consonancia con los instrumentos de planificación urbana</li> <li>- Promover un proceso de toma de decisiones de forma consensuada entre los actores del Estado, los usuarios y la sociedad civil</li> <li>- Contemplar para su formulación la consonancia con las demás políticas nacionales y departamentales vinculadas, en particular con los planes de cuencas, así como con las políticas ambientales, territoriales, sociales y económicas.</li> </ul>	
RESPONSABLE	MVOTMA a través de la DINAGUA es el responsable de la elaboración del plan en articulación con los prestadores de los servicios (OSE y gobiernos departamentales) y otros actores vinculados al sector	
METAS	<p>Año 1: Formulación del proyecto</p> <p>Años 2-3: Discusión del proyecto</p> <p>Años 3-5: Aprobación del plan</p>	
AÑO DE INICIO	2017	
DURACIÓN	Mediano plazo	
PROGRAMA	PLAN NACIONAL DE AGUA POTABLE, SANEAMIENTO Y DRENAJE URBANO	P07
OBJETIVO	ELABORAR EL PLAN NACIONAL DE AGUA POTABLE, SANEAMIENTO Y DRENAJE URBANO	
FUNDAMENTACIÓN	<p>El acceso al agua potable y al saneamiento es un derecho humano fundamental reconocido en el inciso segundo del Art. 47 de la Constitución de la República y en consecuencia el objetivo de la política pública es asegurar la universalidad de este acceso.</p> <p>En tal sentido, la Ley N° 18.670 de Política de Aguas dispone la elaboración de un Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento Integral, que defina los lineamientos generales y los mecanismos e instrumentos para su concreción y seguimiento, en coordinación con los organismos públicos que por ley tienen actuación en los servicios de agua potable y de saneamiento y de gestión de aguas pluviales.</p> <p>El Plan Nacional de Agua Potable, Saneamiento y Drenaje Urbano se desarrollará como un plan asociado al Plan de Aguas.</p> <p>Su programa de ejecución deberá ser acordado y consensuado con diversos actores del Estado, constituyéndose en una herramienta legítima y que atienda las necesidades de la población estableciendo acciones y contenidos que fortalezcan los compromisos de los distintos actores y la participación y el control ciudadano a través de la elaboración de una estrategia nacional para las aguas urbanas y aguas domésticas rurales.</p> <p>Uruguay está muy cerca de alcanzar la universalización en el acceso al agua potable a través de su único prestador en todo el país, la empresa estatal OSE. A nivel nacional, la cobertura de saneamiento alcanza al 94 % de los hogares: el 59 % cuenta con red de alcantarillado (servicio prestado en Montevideo por la intendencia departamental) y en el interior por OSE) y el resto con saneamiento estático con problemas de gestión.</p> <p>La mayoría de los sistemas colectivos tiene planta de tratamiento de aguas residuales. Los problemas de las aguas pluviales afectan de manera importante a más de 60 ciudades del país siendo un tema sin consideración previa específica en la legislación nacional. Tanto el saneamiento estático como la gestión de las aguas pluviales son responsabilidades de los gobiernos departamentales.</p> <p>Los principales desafíos a atender con el Plan Nacional son: disponibilidad de agua potable para la población dispersa, protección de las fuentes de agua, eficiencia en el manejo del agua, conexión de todas las viviendas con frente a redes de alcantarillado existentes, ampliación de los servicios colectivos de saneamiento, tratamiento y disposición adecuada de las aguas residuales, soluciones de saneamiento estático ambientalmente sustentables y económicamente eficientes, gestión sustentable de las aguas pluviales desde la fuente hasta la descarga, tendiendo a una gestión integrada de todas las aguas urbanas.</p>	

PROGRAMA	SISTEMA DE INFORMACIÓN Y MODELOS	P08
OBJETIVO	<p>CONTAR CON UN SISTEMA QUE PERMITA REUNIR Y CONSOLIDAR DATOS QUE SE TRANSFORMEN EN INFORMACIÓN Y FACILITEN LA TOMA DE DECISIÓN DE LOS DIFERENTES ACTORES DE LOS SECTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS EN RELACIÓN CON EL USO, GESTIÓN Y CONTROL DE LOS RECURSOS HÍDRICOS.</p>	P08/1
FUNDAMENTACIÓN	<p>La información relacionada con los recursos hídricos está vinculada con actividades e insumos generados por otros sectores (ambiental, productivo, económico), que es necesario integrar. El sistema debe proporcionar a todos los actores un marco de integración de toda la información generada por las distintas instituciones competentes; facilitando el intercambio y la complementariedad de sus actividades. Se deberán vincular estrechamente los desarrollos que se formulen en materia de captura y procesamiento de datos básicos (redes de monitoreo y bases de datos hidrometeorológicos) con la modelación y simulación para la gestión de los recursos hídricos (entradas y salidas de los modelos). Siendo necesario que los nuevos desarrollos y actualizaciones de los sistemas de gestión de datos de las distintas instituciones con competencia en la gestión de los recursos hídricos y en la gestión del ambiente tengan una mayor convergencia e interoperabilidad (infraestructuras y aplicaciones). El primer ámbito para implementar esta convergencia es entre la Dirección Nacional de Medio Ambiente, la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial y la Dirección Nacional de Aguas, entre otras.</p> <p>Este programa promoverá:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La convergencia e interoperabilidad entre los sistemas de información oficiales relacionados con los recursos hídricos y el ambiente</li> <li>- El acceso a la información pública relacionada con los recursos hídricos</li> <li>- La calidad, disponibilidad, presentación, integridad y seguridad de la información generada</li> <li>- El proceso de generación y publicación de indicadores sobre el estado, evolución y usos de los recursos hídricos</li> <li>- El intercambio de información interna y con otros generadores y usuarios de datos externos</li> <li>- El sistema deberá ser constituido en plataforma pública libre</li> </ul> <p>Se buscará construir un sistema nacional de información de los recursos hídricos que gestione la información de interés, enmarcado en un sistema nacional de gestión que contenga y vincule, además, modelos y aplicaciones de consulta y generación de reportes a usuarios y tomadores de decisión.</p>	
PROGRAMA	SISTEMA DE INFORMACIÓN Y MODELOS	P08
PROYECTO	SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN AMBIENTAL (SISNIA)	P08/1
DESCRIPCIÓN	<p>El proyecto consiste en desarrollar un sistema de información integral para distintos tipos de usuarios, al que se pueda acceder por Internet, con el fin de mejorar la gestión del MVOTMA a todos niveles; intercambiar información por medios remotos con otros generadores y usuarios de datos, e incentivar la participación ciudadana.</p> <p>El sistema vincula a las direcciones del MVOTMA (DINAMA, DINAGUA, DINOT, DGS) entre sí y con otras dependencias (ministerios, institutos de investigación, organismos específicos, etc.).</p> <p>En aspectos de infraestructura y seguridad informática participará además el área de gobierno electrónico y TI.</p> <p>El proyecto tendrá como foco el desarrollo de infraestructuras y herramientas para compartir la información entre generadores y usuarios de datos. Los diferentes componentes del sistema podrán efectuar operaciones locales o bien efectuar consultas sobre los datos y ser usados otros componentes del sistema.</p> <p>Se desarrollarán distintos planes a nivel de seguridad lógica y física, así como, en los aspectos formales y de gestión de seguridad. Se definirá una política de seguridad, clasificación de la información, estándares internacionales basados en las buenas prácticas y procedimientos que establezcan las pautas para el procesamiento seguro de la información.</p>	
MODALIDAD DE TRABAJO	<p>El desarrollo del proyecto requiere la participación activa de las autoridades de las direcciones nacionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- en la construcción de alianzas entre las distintas direcciones del MVOTMA</li> <li>- en la construcción de alianzas con otros organismos</li> <li>- en la promoción de la gestión del cambio que conlleva la implementación del proyecto</li> </ul> <p>A su vez requerirá la designación de un gerente o director de proyecto y la designación de referentes de las áreas técnicas de cada una de las direcciones.</p> <p>La implementación de los distintos productos que se definan en el marco del proyecto requerirá a su vez la contratación de técnicos o consultorías especializadas.</p> <p>Se prevé una implementación en etapas progresivas que irán desde la consolidación de los sistemas actualmente operativos en las direcciones del MVOTMA según los parámetros a definir por la dirección del proyecto; la integración progresiva de los sistemas (protocolos para intercambio de datos, herramientas comunes, políticas de seguridad y publicación); la integración progresiva con otros sistemas de datos relacionados</p>	
RESPONSABLES	MVOTMA. Actores principales: direcciones del MVOTMA, IDE/AGESIC	
METAS	<p>Año 1. Formalización del proyecto. Acuerdo entre direcciones nacionales, contratación del gerente de proyecto y conformación de equipos de trabajo</p> <p>Año 2. Elaboración de plan director para el proyecto. Pautas para la actualización, coordinación y convergencia de los sistemas de información existentes. Elaboración de términos de referencia para la ejecución de los productos identificados. Acuerdos y convenios con otras instituciones generadoras de datos. Contrataciones para la ejecución de productos especificados</p> <p>Año 3. Salida en producción del sistema. Diseño e implementación de procedimientos de monitoreo, evaluación, seguridad, mantenimiento y respaldos, entre otros, requeridos para la sostenibilidad del sistema</p>	
AÑO DE INICIO	2017	
DURACIÓN	Mediano plazo	

PROGRAMA	SISTEMA DE INFORMACIÓN Y MODELOS	P08	SISTEMA DE INFORMACIÓN Y MODELOS
PROYECTO	MODELOS CONCEPTUALES Y MATEMÁTICOS DE CUENCAS Y ACUÍFEROS	P08/3	
DESCRIPCIÓN	<p>Desarrollo e implementación del uso de una serie de modelos para ser utilizados como herramientas en la evaluación, planificación y gestión de los recursos hídricos superficiales y subterráneos.</p> <p>Para evaluar, planificar y realizar la gestión de los recursos hídricos es necesario contar con herramientas para estimar la respuesta de los sistemas ante distintas hipótesis. Con la tecnología disponible, los modelos matemáticos son la herramienta indicada para apoyar la toma de decisiones en la gestión efectiva y eficaz del recurso hídrico.</p> <p>A partir de la simulación de un modelo de explotación de recursos hídricos, utilizando el software que sea conveniente, se puede analizar la garantía del suministro, incluyendo aspectos de cantidad y calidad de agua, gestionar conflictos entre usos múltiples, apoyar el sistema de asignación del agua y conocer el comportamiento de los eventos críticos (sequías, escasez y degradación de la calidad de las aguas e inundaciones).</p> <p>La utilización de modelos de gestión de la explotación de recursos hídricos requiere y genera información, por lo cual este programa se relaciona estrechamente con los programas de monitoreo y sistemas de información. Para llevar adelante ese proyecto será necesario fortalecer la DINAGUA mediante la contratación de recursos humanos para sistemas de modelación y gestión, así como acordar con otros actores (INUMET, SISNA, usuarios) las modalidades de operación.</p>		
RESPONSABLES	DINAGUA. Otros actores: INUMET, SISNA, UdeIAR, usuarios		
METAS	<p>Años 1-2. Completar el desarrollo de los modelos que están en proceso, validarlos y explotarlos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuenca del río Santa Lucía</li> <li>• Cuenca transfronteriza del río Cuareim/Quaraí. Sistema Acuífero Guarani: pilotes Santana-Livramento y Salto-Concordia</li> </ul> <p>• Acuífero Raigón</p> <p>Años 3-5. Incorporar nuevos modelos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuenca de la laguna del Sauce</li> <li>• Cuenca de la laguna del Cisne</li> <li>• Cuenca transfronteriza de la laguna Merin</li> <li>• Cuencas de los ríos San Salvador, Yí y Arapey</li> <li>• Cuenca del río Negro</li> </ul> <p>Años 3-10. Avanzar hacia modelos de gestión y planificación de cantidad y calidad por cuencas y acuíferos para todo el territorio</p>		
AÑO DE INICIO	En ejecución		
DURACIÓN	Corto, mediano y largo plazo		

PROGRAMA SISTEMA DE INFORMACIÓN Y MODELOS P08

PROYECTO SISTEMA DE INFORMACIÓN HÍDRICA P08/2

DESCRIPCIÓN

Actualización tecnológica y reingeniería del Sistema de Gestión de Datos de DINAGUA (SGRH) en el marco de la construcción del Sistema Nacional de Información Ambiental (SISNA).

Actualmente el SGRH gestiona series estadísticas hidrológicas e información de usos de agua solicitados y registrados, en el futuro, se incorporarán otras categorías de información, como por ejemplo: la ubicación y características de infraestructuras hidráulicas que no están reguladas por la legislación vigente pero son de interés a los efectos de la evaluación general de los sistemas hídricos. El sistema deberá integrar la información relacionada con los recursos hídricos y los sistemas de agua potable y saneamiento, tal como se menciona en el Artículo 9 de la Ley de Política Nacional de Aguas. Asimismo atenderá aspectos relacionados con la descentralización de la gestión y la planificación (Consejos Regionales de Recursos Hídricos y Comisiones de Cuenca y Acuíferos).

La base de datos podrá ser utilizada por diferentes servidores que contengan sistemas de gestión orientados a diferentes objetivos y almacenará datos de diversa índole, como por ejemplo:

- datos hidrológicos, meteorológicos, de calidad de aguas, de usos de suelo, afloros, secciones de ríos, curvas altura-caudal (en un futuro curvas caudal-sedimentos, etc), sitios de monitoreo entre otras variables de interés
- además de ser una base de datos que tenga la capacidad de almacenar series temporales (y sus metadatos) deberá almacenar formatos tipo raster tales como estimaciones de precipitaciones por radar o satélite o pronósticos climáticos
- información sobre ubicación y características de las obras hidráulicas y los distintos usos que se realizan del agua

Deberá vincularse estrechamente con los desarrollos que se formulen en materia de modelación y simulación para la gestión de los recursos hídricos (entradas y salidas de los modelos).

Se orientará especialmente al establecimiento de mecanismos de intercambio y acceso remoto a datos (servicios web) y/o protocolos de codificación de formatos de datos generados por otras instituciones, como por ejemplo: Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Instituto Uruguayo de Meteorología (INUMET), Obra Sanitarias del Estado (OSE), entre otros.

Se deberá basar fuertemente en las orientaciones y pautas propuestas en el ámbito del SISNA, en particular para la definición de los productos a implementar y las especificaciones técnicas de las contrataciones necesarias.

RESPONSABLE DINAGUA. Actores principales: MVOTMA/SISNA

METAS

Año 1. Actualización tecnológica del sistema de gestión de datos de DINAGUA (continuación de proyecto en desarrollo)

Año 2. Términos de referencia y adjudicación de contratos para reingeniería de gestión de datos DINAGUA. Especificación de productos de integración de información en el marco del SISNA, términos de referencia y adjudicación

Año 3. Implementación del sistema y desarrollo del proceso de mejora continua

AÑO DE INICIO En ejecución

DURACIÓN Mediano plazo

PROGRAMA	SISTEMA DE INFORMACIÓN Y MODELOS	P08	PROGRAMA	P09
PROYECTO	SALAS DE SITUACIÓN Y PRONÓSTICO DE CORTO Y MEDIANO PLAZO	P08/4	OBJETIVO	ESTABLECER UN SISTEMA DE REDES DE MONITOREO PARA REALIZAR UN SEGUIMIENTO DEL ESTADO CUANTITATIVO Y CUALITATIVO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS SUPERFICIALES Y SUBTERRÁNEOS, MEDIANTE EL CONOCIMIENTO DE VARIABLES HIDROMETEOROLÓGICAS Y AMBIENTALES
OBJETIVO	Implementación de sala y/o salas de situación y pronósticos con vistas a realizar el acompañamiento y gerenciamiento de los recursos hídricos.		FUNDAMENTACIÓN	<p>Existe una necesidad de conocer la cantidad y calidad de los recursos hídricos para realizar un uso sustentable de los mismos y adecuar la planificación, la gestión y el control del agua para alcanzar los objetivos propuestos. Desde el punto de vista normativo, tanto el Código de Aguas del año 1979, como la actual Política Nacional de Aguas, establecen la obligatoriedad de monitorear los recursos hídricos por parte del Estado y por los usuarios. El inventario y evaluación de los recursos hídricos debe abarcar: ubicación, volumen, aforo, niveles, calidad, grado de aprovechamiento y demás datos técnicos pertinentes. La información generada tanto por el estado como por los usuarios es de carácter público y se prevé su integración al Sistema Nacional de Información Hídrica.</p> <p>Uruguay cuenta con una red de monitoreo pluviométrica e hidrométrica en todo el país, con el fin de conocer el régimen hídrico de los ríos y principales arroyos, desde principios del siglo XX. Ese conocimiento es utilizado para la autorización y gestión de los derechos de agua, navegación, el diseño de represas hidroeléctricas, el diseño de obras hidráulicas, etc.</p> <p>En la actualidad se continúa con dicha red pero se ha constatado la necesidad de monitorear:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- las cuencas en cantidad y calidad para dar respuesta a las demandas múltiples</li> <li>- régimen de caudales mínimos, eventos de contaminación de las aguas, caudales ambientales, crecidas extraordinarias</li> <li>- eventos extremos y apoyo a la toma de decisión</li> <li>- los reservorios, tanto aquellos de los grandes usuarios como UTE, CTM, OSE y también aquellos emprendimientos multiprediales e individuales para riego</li> <li>- las aguas subterráneas en cantidad y calidad</li> <li>- las aguas urbanas en cantidad y calidad</li> </ul> <p>Se ha avanzado en la telemetría mediante la instalación de transmisión de sensores automáticos de precipitación y de nivel. Se cuenta además con una plataforma de almacenamiento y visualización primaria de estos datos. Los propios modelos que se desarrollan para evaluación, planificación, gestión, operación demandan datos y aportan a su vez requerimientos al monitoreo.</p>
DESCRIPCIÓN	<p>Se espera que la Sala de Situación y Pronósticos sea un elemento integrador de acciones de gestión de riesgo de eventos hidrológicos críticos, fortaleciendo también la gestión integrada de los recursos hídricos.</p> <p>La Sala de Situación a nivel nacional permitirá:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En general, dar seguimiento al funcionamiento de las estaciones de monitoreo; mejorar la comprensión del comportamiento hidrológico de las cuencas, pudiendo visualizar la precipitación e hidrogramas en distintos puntos de la misma al mismo tiempo; caracterizar la situación de las cuencas hidrográficas en relación a la disponibilidad hídrica y atender las demandas hídricas.</li> <li>- En particular, acompañar las condiciones hidrometeorológicas de las cuencas hidrográficas prioritarias con vistas a apoyar la toma de decisión en lo que se refiere a minimizar los efectos de las sequías y de las inundaciones. Para ello se utilizan datos de monitoreo de lluvias, niveles y caudales de ríos, operación de los reservorios, previsiones de tiempo y clima, modelos hidrológicos.</li> <li>- Identificación de vulnerabilidades y el mapeo de áreas de riesgo a nivel país.</li> </ul> <p>Con la implantación de otras salas de situación en distintas regiones del país se podría realizar el acompañamiento de forma análoga, diferenciándose en la escala espacial de análisis.</p> <p>La actuación conjunta de las salas de situación integrará a los equipos técnicos, permitiendo el intercambio de experiencias, y haciendo más eficiente las acciones de monitoreo de la cuenca y monitoreo y alerta de eventos extremos.</p> <p>En cuencas hidrográficas de regiones fronterizas se articulará con los demás países para mejorar el acompañamiento y control de los recursos hídricos, teniendo como destaque la estructuración de un programa de monitoreo compartido entre Brasil y Uruguay en las cuencas fronterizas de la laguna Merín y del río Cuareim, y en la cuenca trinacional del río Uruguay especialmente asociado a la operación de CTM Salto Grande.</p> <p>Para llevar adelante este proyecto será necesario: propiciar el intercambio de informaciones hidrológicas y de conocimiento técnico, fortalecer los sistemas de información y capacitar profesionales involucrados en la gestión de los recursos hídricos para evaluar y monitorear la situación de las cuencas hidrográficas y el seguimiento de eventos extremos.</p>			
RESPONSABLE	INVOTMA-DINAGUA Actores principales: DINAMA, INUMET, OSE, UTE, CTM, INIA, DINAMIGE, intendencias, usuarios.			
METAS	<p>Año 1. Diseño</p> <p>Año 2. Implantación</p> <p>Años 3-5. Operación</p> <p>Años 5-15. Evaluación y actualización</p>			
AÑO DE INICIO	2017			
DURACIÓN	Mediano y largo plazo			

PROGRAMA	MONITOREO DE CANTIDAD Y CALIDAD	P09	PROGRAMA	FORTALECIMIENTO Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL	P10
PROYECTO	SISTEMA DE MONITOREO DE CANTIDAD Y CALIDAD DE AGUAS SUPERFICIALES Y SUBTERRÁNEAS	P09/1	OBJETIVO	FORTALECER AL MVOTMA Y EN PARTICULAR A LA DINAGUA E INCREMENTAR LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA LLEVAR A CABO LA GESTIÓN DE LAS AGUAS EN CONSONANCIA CON LAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE POLÍTICA NACIONAL DE AGUAS	
DESCRIPCIÓN	Este proyecto contribuirá al diseño del sistema de monitoreo a nivel nacional incluyendo entre otros: definición de objetivos, protocolos de mediciones y muestreos, parámetros a medir, frecuencia, definición de laboratorios, estandarización de los métodos de almacenamiento, procesamiento y transmisión de datos, análisis de calidad y consistencia de la información recolectada, acuerdos con propietarios o servidores, cronogramas y presupuestos. La información de cantidad y calidad del agua subterránea y superficial, proveniente de las redes de monitoreo existentes en otros organismos a nivel nacional y regional se integrará al sistema de información hídrica y estará vinculada a los efectos de utilizarla en los modelos de gestión para facilitar la toma de decisiones y particularmente en los sistemas de alerta temprana. Este proyecto implica: • Coordinar el monitoreo de cantidad con el monitoreo de calidad • Continuar con la modernización de las redes; automatización, telemetría, uso de sensores remotos, imágenes satelitales o radares, entre otros • Implementar monitoreo de los usos y operación de las obras hidráulicas; con el necesario involucramiento de los usuarios • Mejora de la estimación de los caudales mínimos • Implementar nuevos puntos de monitoreo de caudal incremental, es decir puntos de aforo a lo largo del río abarcando los impactos incrementales de la cuenca, útil en la calibración de modelos distribuidos y en sistemas de alerta • Incorporación y capacitación de tecnología de sensores remotos para el monitoreo de los componentes del ciclo hidrológico y la calidad de las aguas y sus diferentes usos En aguas superficiales se priorizará el monitoreo de la cuenca del río Santa Lucía y en aguas subterráneas se priorizará el monitoreo de los sistemas acuíferos Guaramí y Raigón.		FUNDAMENTACIÓN 1. Las disposiciones de la Ley de Política Nacional de Aguas, y en particular las que se refieren a la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos requieren el fortalecimiento de las instituciones responsables por su implementación. Debe existir en las organizaciones una correspondencia entre sus cometidos y los recursos con que se cuenta para llevarlos a cabo, junto a la necesidad de propender a que estos recursos sean sostenibles, de forma de darle continuidad a la estructura propuesta. En particular, la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA), es una dependencia relativamente joven, en proceso de consolidación, y debe reforzar y sostener sus recursos técnicos y humanos en consonancia con las funciones encomendadas. Para incrementar sus capacidades operativas, se requiere el fortalecimiento de la DINAGUA, con nuevos recursos técnicos, administrativos y de equipamientos en las distintas áreas, tanto centrales como regionales, y adecuar su estructura a una gestión integrada de los recursos hídricos. La gestión integrada y participativa debe abordar la articulación de las diversas áreas del MVOTMA, que tienen interacción con la gestión del agua; los demás órganos de gobierno (nacional y departamental); los ciudadanos; las empresas y segmentos productivos; y las entidades representativas de ciudadanía para garantizar el cumplimiento de los principios contenidos en la Constitución y en la ley de la Política Nacional de Aguas. En particular mediante la participación en los niveles de gestión, los tres Consejos Regionales de Recursos Hídricos (CRRH) y las Comisiones de Cuenclas y de Acuíferos (CCA), que tienen como objetivo proporcionar una visión integrada y participativa en relación al el agua, el medio ambiente y el territorio. Este programa propone la readecuación de la estructura y capacidades técnicas y operativas del MVOTMA y particularmente de la Dirección Nacional de Aguas, el fortalecimiento de los ámbitos de participación ya instalados (Consejos Regionales de Recursos Hídricos y de las Comisiones de Cuenclas y Acuíferos) a través de unidades técnicas, y la instalación de otros espacios de coordinación interinstitucional para la elaboración de propuestas conjuntas, el diseño de planes y programas y el seguimiento de los resultados de las acciones implementadas, asegurando así la coordinación interinstitucional para el desarrollo de las actividades del plan de aguas a nivel nacional e internacional. De igual manera es necesario mantener y ampliar las relaciones de cooperación internacional en el área de los recursos hídricos para el intercambio de experiencias, complementariedad, transferencia de capacidades y tecnología.		
RESPONSABLE	MVOTMA, Actores principales: DINAGUA, DINAMA, INUMET, OSE, UTE, CTM, INIA, DINAMIGE, intendencias, Udelar, usuarios, LATU, CEREGAS				
METAS	Año 1. Diseño del Sistema de Redes de Monitoreo a nivel nacional Años 3-5. Comienzo y establecimiento de la red y planes específicos de mantenimiento y actualización Años 5-15. Implementación de mejoras, mantenimiento y modernización				
AÑO DE INICIO	En ejecución				
DURACIÓN	Mediano y largo plazo				

PROGRAMA	FORTALECIMIENTO Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL	PTO
PROYECTO	REALDECUACIÓN DE LA ESTRUCTURA Y LAS CAPACIDADES TÉCNICAS Y OPERATIVAS DEL MVOTMA	P10/1
DESCRIPCIÓN	<p>A efectos de mejorar la gestión de las aguas, adaptándose a una gestión integrada y participativa, de acuerdo a los lineamientos y políticas definidas, según el Plan Nacional de Aguas, deben revisarse y adecuarse también los procedimientos internos de trabajo de la institución, definiendo así su estructura y capacidades técnicas y operativas.</p> <p>Para viabilizar los cambios en la gestión de las aguas previstos en el Plan Nacional de Aguas, deben revisarse y definirse los roles de las distintas unidades de la DINAGUA tanto a nivel central como descentralizado en las oficinas regionales y las capacidades técnicas disponibles. Alcanzar una estructura organizativa adecuada a los desafíos planteados merece una revisión de su organigrama, cubrir cargos vacantes e integrar eventuales recursos adicionales mediante proyectos específicos.</p> <p>Es necesario también generar instancias de intercambio y promover trabajos específicos dentro del MVOTMA en torno a la temática de gestión integrada del agua, con la cuenca como unidad territorial. Se propone realizar talleres a nivel central y actividades en todo el territorio para involucrar a los funcionarios de todas las áreas en la planificación y la gestión. A partir de esta iniciativa, generar modalidades de trabajo coordinadas entre todas las áreas del MVOTMA, en particular en el interior del país.</p> <p>En particular se deben fortalecer las capacidades de coordinación y articulación necesarias para la formulación e implementación de los planes de gestión aprobados.</p>	
METAS	<p>Años 1-5. Revisión de la estructura organizativa existente de DINAGUA y propuesta de adecuación e implementación de reformas en la estructura organizativa</p> <p>Años 1-5. Talleres dentro del MVOTMA para divulgar el Plan Nacional de Aguas y acordar modalidades de trabajo para su implementación. Encuentros regionales de funcionarios de todas las áreas del MVOTMA para coordinar acciones</p>	
AÑO DE INICIO	2016	
DURACIÓN	Mediano plazo	
RESPONSABLE	MVOTMA-DINAGUA. Actores clave: direcciones del MVOTMA, CRRH, CC y CA, unidades técnicas de instituciones representadas	
METAS	<p>Año 1. Secretaría Técnica fortalecida y funcionando de forma articulada con las unidades técnicas de las instituciones involucradas. Ámbitos de participación funcionando y contribuyendo a la planificación, gestión y control de los recursos hídricos</p> <p>Año 2. Diseño de una estrategia de comunicación que mejore la participación en todos los niveles. Desarrollo de herramientas específicas como publicaciones, espacios de trabajos virtuales, etc.</p> <p>Años 2-5. Implementación de la estrategia de comunicación y desarrollo de las herramientas ad hoc</p>	
AÑO DE INICIO	En ejecución	
DURACIÓN	Mediano plazo	
PROGRAMA	FORTALECIMIENTO Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL	PTO
PROYECTO	FORTALECIMIENTO TÉCNICO Y DEL ÁMBITO PARTICIPATIVO DE LOS CONSEJOS REGIONALES DE RECURSOS HÍDRICOS (CRRH) Y DE LAS COMISIONES DE CUENCA Y ACUÍFEROS	P10/2
DESCRIPCIÓN	<p>Para cumplir con las competencias los CRRH y de las CCYA, es necesario contar con una Secretaría Técnica (Artículo 8 de los Decretos Nº 262/2011, Nº 263/2011 y Nº 264/2011 y los artículos 5 y 8 de los Decretos Nº 183/013 y Nº 106/2013 respectivamente), así como también con el apoyo de las unidades técnicas de los ministerios, entes y unidades descentralizadas que se establezcan. Actualmente existen en funcionamiento tres CRRH y nueve CCYA. Las demandas de los participantes de estos espacios por intervenir en el estado de situación de los recursos hídricos son muchas y variadas. No obstante, desde la institucionalidad, no se cuenta con las capacidades adecuadas, en relación con los recursos humanos y económicos como para atenderlas, procesarlas y dar respuesta en tiempo y forma conforme a la importancia del tema. Esto es un impedimento para cumplir efectivamente con el mandato del Artículo 47 de la Constitución de la República.</p> <p>En tal sentido se entiende prioritario fortalecer la participación en la planificación, gestión y control de los recursos hídricos, la cual se canaliza a través de los CRRH y CCYA, mediante la consolidación y el fortalecimiento de las capacidades de la secretaría técnica (incorporando recursos humanos) y concretando el apoyo de las unidades técnicas de las instituciones participantes, capacitando a los actores locales y regionales, aportando recursos económicos que permitan llevar adelante las actividades y reuniones previstas con el objeto de materializar la participación de los usuarios y la sociedad civil en la gestión integrada de los recursos hídricos.</p> <p>Para cumplir con este objetivo es necesario:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar las sesiones pautadas (un mínimo de dos reuniones anuales por ámbito de participación) y a las reuniones entre las sesiones</li> <li>• Preparar documentos para la discusión con los insumos técnicos que aportaron las unidades técnicas correspondientes</li> <li>• Articulación intra e inter institucional para realizar los acuerdos que permitan alcanzar los productos previstos en cada caso</li> <li>• Facilitar y preparar convenios/proyectos de fortalecimiento</li> <li>• Trabajar en una estrategia de comunicación que permita informar, difundir y acceder a los espacios de participación</li> </ul>	

PROGRAMA	FORTALECIMIENTO Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL	Pto	PROGRAMA	EDUCACIÓN PARA EL AGUA, DESARROLLO DE CAPACIDADES E INVESTIGACIÓN	Pt1
PROYECTO	COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO DE PLANES SECTORIALES VINCULADOS AL USO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS	P10/3	OBJETIVO	PROMOVER LA CULTURA DEL AGUA, LA FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN PERMANENTE PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES TÉCNICAS Y CONOCIMIENTOS VINCULADOS CON LA GESTIÓN INTEGRADA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS, Y FAVORECER EL DESARROLLO DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIONES EN ESTE CAMPO	
DESCRIPCIÓN	<p>Algunos sectores estratégicos para el desarrollo del país que utilizan el recurso hídrico, como por ejemplo los sectores agropecuario, energético, turismo, transporte, requieren de planes específicos que deberán ser elaborados con una adecuada y fluida articulación interinstitucional e interdisciplinaria que permita focalizar, abordar e incorporar los aspectos sectoriales estratégicos desde una gestión integrada de los recursos hídricos. Estos planes estratégicos sectoriales deben estar en concordancia con el Plan de Aguas y deben integrarse a los planes de gestión de recursos hídricos a nivel de región/cuenca/acuífero/urbano, según corresponda.</p> <p>En todas las etapas que se requiere transitar para llegar a una gestión integrada, las instancias de participación y coordinación entre todos los actores involucrados son imprescindibles. En particular las instituciones del Estado involucradas, requieren un accionar coordinado, con mecanismos ágiles que permitan salir del aislamiento sectorial y realizar una integración efectiva. Los escenarios futuros deben construirse en común con una visión multi-actoral. Las sinergias entre los técnicos y los tomadores de decisiones a distintos niveles, además de permitir las construcciones colectivas, deben aprovechar al máximo las capacidades disponibles, evitando duplicación de funciones o acciones contradictorias.</p> <p>La coordinación interinstitucional es necesaria para definir e implementar acciones de planificación y de gestión destinadas a prevenir y mitigar los impactos de las prácticas de gestión y uso de los recursos naturales, especialmente el agua, que repercuten en la salud de las personas y el estado del ambiente.</p> <p>Para ello se requiere definir mecanismos para coordinar e interactuar activamente con los ministerios responsables de generar planes sectoriales que involucren al recurso hídrico y sus principales usos, como por ejemplo: aprovechamiento de agua para uso agrícola, promoción de la utilización de microturbinas para generación hidroeléctrica, desarrollo de hidroviás, o cualquier otra actividad relacionada estrechamente con el uso del agua a nivel nacional, regional o local.</p>		FUNDAMENTACIÓN	<p>La gestión de los recursos hídricos requiere múltiples capacidades técnicas y conocimientos específicos de la realidad, que aprovechen además los avances de la ciencia a nivel global. Temas tan variados como preservación de ecosistemas, medidas mitigatorias, tecnologías para saneamiento, riego, colecta y transmisión de datos, técnicas analíticas, conservación de suelos, transporte de sedimentos, uso eficiente del agua, aprovechamientos hidroeléctricos, etc. deben ser abordados de forma interdisciplinaria e interinstitucional.</p> <p>Es necesaria la participación de la población en la construcción de las estrategias y planes para la gestión de los recursos hídricos y su sostenibilidad en el largo plazo, y esto implica la promoción de cambios culturales orientados a la puesta en valor del agua en tanto derecho humano y la apropiación y construcción de un vínculo saludable de la comunidad con los recursos hídricos.</p> <p>La vinculación de los ciudadanos con el agua implica adoptar una actitud activa con el recurso, que requiere el manejo y conceptualización de suficiente información desde la formación temprana a nivel curricular hasta los ámbitos cotidianos de comunicación, que asuma una cultura del agua por parte de los ciudadanos.</p> <p>También es relevante el papel de la investigación e innovación en temas pertinentes que genera, además de conocimientos, capacidades técnicas y masa crítica necesaria para abordar problemáticas particulares y brinda oportunidades para la formación de nuevos recursos humanos en el tema con el apoyo y colaboración a internación a través de distintas instituciones. La coordinación de la investigación en los distintos temas asociados, de acuerdo a las capacidades desarrolladas, y promover y orientar los esfuerzos en áreas prioritarias es fundamental para optimizar los recursos existentes.</p>	
RESPONSABLES	Ministerio competente (MGAP, MIEM, MTOP, etc.) en coordinación con INVOTMA - DINAGUA				
METAS	<p>Año 1-2. Identificación y análisis de los planes sectoriales ya existentes y de conflictos sectoriales</p> <p>Años 2-3. Definición e implementación de mecanismos (protocolos, decretos, convenios, etc.) de interacción y coordinación.</p> <p>Años 3-5. Integración de los planes sectoriales a los planes de recursos hídricos (de nivel nacional, regional)</p>				
AÑO DE INICIO	En ejecución				
DURACIÓN	Mediano plazo				

PROGRAMA	EDUCACIÓN PARA EL AGUA, DESARROLLO DE CAPACIDADES E INVESTIGACIÓN	PT1
PROYECTO	EDUCACIÓN PARA EL AGUA	P11/2
DESCRIPCIÓN	<p>Asegurar al conjunto de la población la información y formación necesarias para incorporar los conceptos vinculados al agua y participar activamente en la gestión de las mismas, desde los más diversos ámbitos de la sociedad. El desarrollo cultural del país involucra a una gran diversidad de instituciones estatales, públicas, privadas, de la sociedad civil y comunitaria.</p> <p>Es necesario diseñar e implementar una estrategia de trabajo para la inclusión de la temática del agua en la educación y la cultura. Se deberá diseñar y articular con los actores vinculados a la educación, una estrategia para incorporar los elementos necesarios para la inclusión de la temática del agua en la cultura y la educación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Instalación de ámbitos de articulación con el sistema de educación formal y no formal para la construcción de estrategias comunes para la educación para el agua.</li> <li>- Creación de un área ámbito de trabajo específico en el INVOTMA para abordar la estrategia a desarrollar que luego busque la articulación de estrategias educativas y el desarrollo de un plan de trabajo en esta dirección.</li> <li>- Desarrollo de estrategias articuladas con los medios de comunicación masiva para asegurar un abordaje adecuado de temática del agua y su promoción.</li> <li>- Desarrollo de plataformas de innovación, comunicación, intercambio y construcción colectiva de conocimientos en torno a la temática del agua y su gestión.</li> </ul>	
RESPONSABLE	DINAGUA	
METAS	<p>Año 1. Elaboración de una propuesta de trabajo</p> <p>Año 2 y siguientes. Implementación de las actividades propuestas</p>	
AÑO DE INICIO	2017	
DURACIÓN	Mediano y largo plazo	

PROGRAMA	EDUCACIÓN PARA EL AGUA, DESARROLLO DE CAPACIDADES E INVESTIGACIÓN	PT1
PROYECTO	PROMOCIÓN DE LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN	P11/1
DESCRIPCIÓN	<p>Contar con un espacio en el que participen técnicos de las instituciones públicas, institutos de investigación y UdeIAR para promover líneas de investigación e innovación. Así como ordenar y compartir el conocimiento generado en los distintos ámbitos en temas vinculados al agua, elaborar una agenda común de aspectos que se considera necesario profundizar e implementar actividades para su desarrollo.</p> <p>Involucrar a la ANII en una estrategia, en paralelo con la UdeIAR, INIA, LATU, IIBCE, para alimentar con temas que surjan de los programas de este plan, y de la Mesa del Agua para promover líneas de investigación e innovación; procurando la búsqueda de fondos internacionales o nacionales para su aplicación.</p> <p>Diseñar una estrategia para promover la formación en disciplinas vinculadas con la gestión de los recursos hídricos con la UdeIAR y otras instituciones de enseñanza superior, que podrá incluir entre otros la modificación de programas de algunas carreras, la incorporación de nuevas opciones, la realización de seminarios y talleres, el establecimiento de becas y pasantías.</p> <p>A nivel de la enseñanza técnica básica y superior, promover la incorporación de tecnicaturas con orientación específica para proyecto y trabajo de campo en monitoreos, relevamientos, sistemas de riego, canalizaciones de agua y saneamiento y ensayos de bombeo.</p>	
RESPONSABLES	Coordina INVOTMA – participan ANII, UTE, UdeIAR, INIA, UTU, centros de enseñanza y todas las instituciones vinculadas al recurso	
METAS	<p>Año 1. Promoción de la Mesa del Agua y elaboración de agenda</p> <p>Año 2. Diseño de estrategias</p> <p>Año 3. Formulación de los proyectos de interés</p>	
AÑO DE INICIO	En ejecución	
DURACIÓN	Mediano y largo plazo	

