

Modelos de participación ciudadana como solución a las crisis institucionales motivadas por una oposición social

Miren Rodríguez

Universidad del País Vasco/EHU

Data de recepció: 18/9/2007
Data d'acceptació: 10/10/2007

Resumen

Esta investigación nace con el objetivo de analizar las políticas de comunicación diseñadas por las correspondientes instituciones públicas ante su labor de dar a conocer a la ciudadanía la realización de proyectos energéticos y obras públicas de interés general y que no siempre cuentan con el beneplácito social. A través del estudio de todos los agentes sociales que conforman los públicos a los que van dirigidos las políticas de comunicación, se analiza el papel de los distintos modelos de participación ciudadana como parte central de una política de comunicación global para hacer partícipe a la sociedad de las ventajas e inconvenientes de estas obras antes de su puesta en marcha y de la consiguiente oposición social promovida por ecologistas, partidos políticos, coordinadoras, plataformas y vecinos. ¿Qué papel juegan los medios de comunicación en este proceso? ¿Hasta qué punto son necesarios los modelos de participación ciudadana como sistemas de contención para prevenir crisis institucionales, en relación con la opinión pública? ¿Dónde se genera la oposición popular? Con el fin de dar respuesta a estas preguntas se estudia el porqué del éxito y del fracaso de las políticas de comunicación desarrolladas por los DIRCOM en un caso concreto: la Recogida Neumática de Basuras. Un caso tipo que reúne todos los elementos objeto de estudio anteriormente expuestos y trasladable, a su vez, a muchos otros casos vigentes en la actualidad como la instalación de incineradoras en Madrid, Cataluña, País Vasco, Palma de Mallorca, etc.; la creación de centrales nucleares como Garoña y el crecimiento de los parques eólicos.

Palabras clave: modelos de participación ciudadana, política de comunicación global, oposición ecologista, opinión pública, análisis de públicos.

Abstract. *Models of Citizenship Participation as a Solution to Institutional Crisis due to Social Opposition*

This research starts with the objective to analyze the communication policy designed by public institution in their task to make known to the citizenship the approval of energy projects and public works of common interest that do not have always the social approval. Through the study of all social agents that conform the public that targets the communication, it is analyzed the role of the different models of citizen participation as central role of global communication policy to make the society participant of the advantages and inconvenients of these works before they start and the subsequent social opposition promoted by ecologist, political parties, coordinators, social platforms and neighbours. What is the role of the media in this process? How important is to win the battle of public opinion? This study tries to answer those previous questions and studies the successes and the fail-

ures of the communication policy developed by the DIRCOM based on a real case: the Neumatic Collection of Garbage. This case gathers all the elements exposed previously and is movable to other cases like the installation of incinerators in Madrid, Cataluña, Basque Country, Palma de Mallorca, etc., the construction of nuclear power plants like Garoña and the growth of wind power stations.

Keywords: Models of citizenship participation policy of global communication, ecologist opposition, public opinion, public analysis.

Sumario

- | | |
|--|--|
| 1. Marco teórico: los nuevos públicos exigen nuevos sistemas de comunicación | 5. Marco práctico: Recogida Neumática de Basuras |
| 2. Configurando la opinión pública | 6. Metodología |
| 3. El papel de las plataformas cívicas y ecologistas como creadoras de corrientes de opinión | 7. Desarrollo del caso |
| 4. Diferentes sistemas de participación ciudadana | 8. Conclusiones |
| | 9. Referencias bibliográficas |

1. Marco teórico: los nuevos públicos exigen nuevos sistemas de comunicación

La comunicación institucional se configura como una mediación entre la institución y el público o públicos a los que se destina el mensaje comunicativo. Carlos Soria Saiz¹, vicepresidente de Innovation International Media Consulting Group, explica que el trabajo de la comunicación institucional está entrecruzado. «Se mueve en el escenario de una concertación de intereses de públicos diferentes: el público interno de la institución, la propia institución; y los públicos externos que serán, de acuerdo con la naturaleza de la institución, más o menos fragmentados: potenciales clientes, anunciantes, creadores de opinión, medios de comunicación, etc.».

Si bien la comunicación institucional puede ser, en general, lo que dice Carlos Soria, conviene matizar que cuando esa institución es pública adquiere unas peculiaridades muy importantes. En el caso de la comunicación interna, por ejemplo, el funcionariado es el público encargado de desarrollar esta comunicación; pero no es un actor activo como puede serlo en otro tipo de organizaciones empresariales, ya que el elemento de imagen prácticamente no depende de ellos. Así, el receptor y el interés del emisor-promotor no es igual en empresas convencionales que en una institución pública.

1. Bell, J.I. (2004). *Comunicar para crear valor. La dirección de comunicación en las organizaciones*. Pamplona: Eunsa.

Los públicos fragmentados en una institución pública son toda la ciudadanía, tanto la que concierne al electorado propio como al adversario, el que corresponde a la oposición y sobre todo a los medios de comunicación y la opinión pública, formada por asociaciones vecinales, ecologistas, asociaciones de consumidores, inversores, etc. El destinatario de la institución de una demarcación es el público universal.

Por su parte, Scott, M. Cutlip y Allen, H. Center², conscientes de que cualquier relación con la comunidad es una tarea compleja y que ofrece «una gama infinita de problemas y oportunidades», advierten de que las organizaciones dependen cada vez más de la cooperación y del aprecio del gran público, tanto si se trata de grupos como de individuos. Pero si hablamos de públicos en términos políticos la dependencia es directa porque la buena imagen se traduce en la permanencia o el desplazamiento del poder.

Ante posibles conflictos y corrientes de opinión negativas, desencadenantes en tantas ocasiones de crisis institucionales, estos expertos recomiendan «persuadir a los rectores del pensamiento —líderes de opinión— o a la comunidad en general de aunar sus fuerzas con un objeto específico; el persuasor en potencia ha de comprender primero los intereses de la población. Es necesario saber qué es lo que quiere la comunidad, la contribución que puede esperarse de cada organización y la medida en que se aprecian esas contribuciones».

Además, en los últimos años se ha producido un incremento muy notable de segmentación del público como emisor de mensajes o creador de corrientes de opinión que tiene los mismos destinatarios que las instituciones públicas, en el sentido de mostrar el complejo sistema del que hablamos: actúan sobre los mismos públicos y con los mismos instrumentos. Son los grupos sociales organizados: sindicatos, padres de familia, representantes escolares, etc., que pueden ser decisivos para la buena marcha de una institución y que plantean nuevas demandas a las organizaciones.

Por un lado, las acciones de las instituciones gubernamentales se dirigen a un público concreto, los electores y los medios de comunicación. Por otro, las acciones de la Administración se dirigen a un público formado por ciudadanos individuales y organizados a su vez en asociaciones ecologistas, vecinales y plataformas, quienes a su vez se constituyen en actores activos y se dirigen a través de acciones a los medios de comunicación para conformar un determinado estado de opinión. Los medios, por tanto, aparecen como actores protagonistas.

Los nuevos públicos de la relación gobierno-electores con nuevas demandas piden nuevos modos de relación y nuevos sistemas de comunicación. Demandan más información, participación directa y la corresponsabilización. En la relación política el planteamiento del elector tiene que ser de corresponsabilizarse con los que elige. Y los nuevos sistemas exigen nuevas formas de gestionar la comunicación.

2. Scott, M.; Cutlip Y.; Allen, H. Center (1975). *Relaciones públicas*. Madrid: Rialp.

Por tanto, en el diseño de una política de comunicación institucional el estudio de los públicos determinará la estrategia a seguir, siempre bajo la supervisión de la dirección de comunicación, más aún, ante determinados proyectos en los que se presupone una fuerte contestación social, donde los modelos de participación ciudadana juegan un papel clave.

2. Configurando la opinión pública

El fenómeno de la relación entre emisores-empresas y públicos, y políticas de comunicación, tan profesionalizado en el mundo de la empresa, se proyecta con matices importantes en la relación política, donde los empresarios se transmutan en políticos gobernantes y los consumidores, en ciudadanos electores. De modo que en este caso, la opinión pública tiene un sentido mucho más universal que en el de las comunicaciones empresariales y sus propias dinámicas analizadas por los distintos teóricos.

De acuerdo a la visión de Price³, «la opinión pública, las opiniones públicas, son opiniones de un público, de unos públicos que no son estables, sino que varían según el nivel y el asunto sobre el que haya que producir la respuesta colectiva y cuya existencia es debida al acuerdo y a la discusión en torno a ese asunto».

En procesos comunicativos como los referidos en este trabajo, el fenómeno de la opinión pública es muy importante porque puede estar controlada por los agentes sociales que se dibujan como opositores en el espacio público y provocar el nacimiento de una opinión pública desfavorable.

Una vez constituida la opinión, individual o colectiva, José Luis Dader⁴ deja claro que lo más importante es que el marco donde aparecen las corrientes de opinión o el clima de opinión es el espacio público. «El espacio de concurrencia de cuantos se sienten o se ven afectados en “asuntos públicos”, de realización también de todo tipo de intercambios de opinión sobre cuestiones de trascendencia pública potencial, sean éstas de preocupación general, mayoritaria, o de minorías significativas y con capacidad de reclamar atención. Y sean éstas también de contenido estrictamente político o cultural, de usos y costumbres, modas, etc.».

Así, grupos y organizaciones se movilizan en el espacio público dando lugar a públicos que tratan de organizarse para ofrecer respuestas a los diversos asuntos, principalmente a los más polémicos y conflictivos. El profesor Monzón⁵ (en Sánchez, 1999: 65) explica en ocho puntos los diferentes esquemas explicativos de este proceso presentados por estudiosos como J. Bryce y K. Young. De todos ellos, conviene subrayar los siguientes:

3. Price, V. (1994). *La opinión pública. Esfera pública y comunicación*. Barcelona: Paidós Comunicación.
4. Dader, J.L. *El periodista en el espacio público*. Barcelona: Bosch Comunicación.
5. Sánchez, M. (1999). *Bases de política de información y comunicación de la Unión europea*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.

- De entre los múltiples hechos y acontecimientos, algunos despiertan el interés del público. Sobre ellos comienza el proceso de la opinión pública. Según esto, resulta crucial estudiar los factores que convierten a ciertos temas en objeto de la opinión pública mientras que otros pasan totalmente desapercibidos.
- Individuos con intereses coincidentes en torno a un asunto comparten sus opiniones en el espacio de grupos y organizaciones. Pero en este espacio hay grupos con más fuerza—líderes, medios de comunicación, autoridades, sindicatos, asociaciones, grupos de presión..., que coordinan y dirigen el diálogo general, pudiendo conseguir que aparezca como una toma de postura común y genuina lo que sólo es, en el fondo, la voluntad de alguno de ellos.
- Los medios de comunicación tienen un papel fundamental en el proceso de la opinión pública, que no sólo median, sino que mediatizan, es decir manipulan, orientan, dirigen y controlan —o, al menos, así lo intentan— según sus intereses. El poder de los medios de comunicación sobre la formación de las opiniones públicas es enorme.

3. El papel de las plataformas cívicas y ecologistas como creadoras de corrientes de opinión

Después de conocer el funcionamiento del proceso de configuración de la opinión pública, se estudia ahora el papel de unos públicos muy específicos; aquellos que se consideran abanderados de la posición y el pensamiento de gran parte de la sociedad ante un hecho o proyecto determinado, en un marco de conflicto.

Cada día observamos cómo la carencia de puestos escolares, vivienda, centros cívicos..., es motivo de asambleas vecinales y manifestaciones en barrios. «Esta extensión de los conflictos de barrio y de las asociaciones que los asumen como fundamento de su existencia generan una conciencia más profunda del “problema urbano”. En las actitudes de contestación se introducen posiciones de rechazo a las instituciones administrativas y se cuestionan políticas concretas de actuación municipal», explica Víctor Urrutia Abaigar⁶.

Por otro lado, el movimiento medioambiental ha constituido en la historia uno de los primeros detonantes del movimiento asociativo. Sus reivindicaciones tienen un gran impacto en la opinión pública, en la Administración local, en el mundo empresarial y en las propias asociaciones. La oposición protagonizada ante proyectos tan contestados como las centrales nucleares, la apropiación de territorio declarado «Natural» para construir campos de golf y hoteles de lujo, o la instalación de incineradoras de residuos sólidos urbanos (RSU) son una muestra de ello.

6. Urrutia, V. (1986). *El movimiento vecinal en el área metropolitana de Bilbao*. Bilbao: Colección Miscelánea.

Ante casos como estos, la estrategia de contestación requiere una coordinación permanente de distintas organizaciones y técnicos que asesoran a las asociaciones vecinales en su cometido. De esta manera se contribuye a un fortalecimiento de la imagen de las asociaciones vecinales. Imagen que vendrá reforzada por los propios medios de comunicación que se harán eco de todas las acciones llevadas a cabo por todos los agentes sociales, en especial las asociaciones vecinales, organizaciones perfectamente estructuradas, semejantes a una organización empresarial.

En los últimos años han aparecido innumerables iniciativas ciudadanas que se han constituido en plataformas, coordinadoras y plataformas cívicas. La causa común es el sentimiento de la ciudadanía al verse sometida a una constante presión urbanística por el turismo, los complejos hoteleros y residenciales, los polígonos industriales y energéticos, las grandes superficies comerciales y la construcción de nuevas carreteras al margen del deterioro medioambiental que pueda provocar.

Este tipo de proyectos se extiende en todas las comunidades y territorios, si bien el más sonoro en cuanto a polémica y oposición en los últimos años es el que ha suscitado el Plan Hidrológico del Ebro. Así, la Plataforma en Defensa del Ebro es la que mayor número de ciudadanos ha movilizado.

Se habla, por tanto, de movimientos sociales generados y protagonizados por este tipo de agrupaciones. Pont Vidal⁷ concreta que son muchos los movimientos sociales que en su fase de aparición se caracterizan por objetivos como «no», «contra» y «fuera». «Los movimientos sociales han de ser capaces de promover alternativas positivas y realizables y que puedan ser transmitidas al sistema político, puesto que si los movimientos sociales mantienen sus consignas iniciales, posiblemente perderán la base social y política que los sustenta».

Independientemente de que estos movimientos sean proactivos o reactivos, tal como diferenciaba Manuel Castells⁸ (Castells, 1997: 6), su importancia se centra en lo que transmiten. Exactamente el deseo de la ciudadanía de que su voz sea oída por la clase política y que ésta asuma dichas demandas, además de la necesidad de que la democracia encuentre nuevos cauces e instrumentos de participación ciudadana más efectivos, transparentes y eficaces.

Las demandas llegan hasta los medios de comunicación y el resto de la sociedad porque estas plataformas, asociaciones vecinales, ecologistas, sindicatos..., funcionan como una organización, desde el punto de vista de gestión de sus acciones y de su comunicación. Se manifiestan a través de acciones y de expresiones que buscan notoriedad, y en esta empresa los medios de comunicación juegan un papel determinante en los procesos de creación de los marcos de referencia, y en la interpretación de acontecimientos aislados como parte de la acción de un movimiento que persigue un cambio.

7. Pont, J. (2004). *La ciudadanía se moviliza*. Barcelona: Flor del Viento.

8. Castells, M. (1997). *Movimientos sociales urbanos*. Madrid: Siglo XXI.

La realidad se dibuja entonces de la siguiente manera: existen unos públicos afectados y, por tanto, muy interesados en que sus quejas sean escuchadas por las instituciones promotoras de un determinado proyecto, ley o decisión pública. Aunque estos públicos están compuestos por ciudadanos, generalmente próximos al lugar afectado por la iniciativa pública, actúan en conjunto y se constituyen en asociaciones y plataformas. Conscientes de la importancia que los medios de comunicación adquieren en este tipo de conflictos, se valen de todos los mecanismos relacionados con la política de comunicación de medios para darse a conocer y «vender sus mensajes», generalmente en contra de los intereses institucionales. Así se inicia un movimiento social alimentado por los medios de manera consciente e inconsciente, puesto que cumplen con su labor de informar de todo hecho noticioso y se constituye una corriente de opinión negativa, contraria al proyecto.

La estrategia utilizada por los organismos públicos ante este tipo de «inconvenientes», según se desprende del estudio realizado sobre el DIRCOM⁹ en las instituciones políticas se centra en la imposición de estos proyectos y en diseñar, a través de un responsable de comunicación, planes específicos para enfrentarse a las crisis después de que éstas hayan salido a la luz. Si bien cuentan con gabinetes de comunicación y se están dotando de la nueva dimensión estratégica que están adquiriendo las organizaciones, los modelos de acción que se siguen en estos casos, como bien se puede observar en la obra de Pont Vidal y de Urrutia, que estudian los movimientos sociales y vecinales en España y en el País Vasco respectivamente, son las consabidas políticas de comunicación reactivas. No se toma la iniciativa, que por otra parte es también un derecho y obligación, de informar de este tipo de decisiones y proyectos a priori. Las acusaciones por parte de estos grupos de interés y las respuestas de los organismos oficiales a través de mensajes en los medios de comunicación no hacen sino confundir a la ciudadanía y poner en peligro el propio proyecto.

Aunque en alguna ocasión se haya acusado a los medios de multiplicar los contenidos de discusión como factores de expansión de un conflicto, la experiencia demuestra que aunque la difusión de la información puede complicar la situación, no tiene capacidad de ampliar o agravar los problemas por sí misma. «Hay que reconocerle un efecto acelerador del proceso de expansión y quizá también un aumento de la tensión inicial, pero no se les puede atribuir una participación directa del conflicto en sí» (en Rodríguez y Sádaba, 1999: 90), reconoce María Teresa La Porte.

No obstante, conviene no restar importancia a los medios de comunicación en las situaciones de conflicto, porque en una sociedad en la que el conocimiento de lo público se adquiere a través de la información de los medios de comunicación, importan tanto los hechos como el modo en que se presentan al público a través de los medios.

9. Adc Dircom (2000). *El estado de la comunicación en España. Organismos públicos e instituciones*. Madrid: ADC Dircom.

4. Diferentes sistemas de participación ciudadana

En cualquier caso y con carácter general, a través del estudio de las distintas políticas de comunicación se puede realizar una clasificación de los principales modelos de participación ciudadana basada en experiencias reales. Son modelos de participación ciudadana ensayados por responsables políticos que tienen especial interés cuando se plantean casos especialmente polémicos, como el que se detalla en este artículo.

Los sistemas de participación ciudadana conseguidos a través de políticas de comunicación tratarían de servir como estrategias preventivas para la realización de proyectos y para neutralizar las posibles movilizaciones negativas.

Participación ciudadana nominal

Se entiende por este concepto aquellas herramientas y procesos encaminados a recabar las demandas del ciudadano sin que ello implique que éstos formen parte en el proceso de la toma de decisiones de la política pública para la que haya solicitado su atención. De este modo, la participación no vincula al dirigente político que, unido a los técnicos, serían los que cuentan con el poder decisorio final y la gerencia del programa público correspondiente.

Un ejemplo de este tipo de mecanismos son las consultas que se realizan en las redes sociales de un municipio o barrio para el diseño de planteamientos estratégicos. Se puede observar en esta exposición cómo los distintos actores que integran la ciudadanía interactúan y participan del consenso político, pero siempre de manera conjunta.

La participación ciudadana relacional

Entronca con las tendencias actuales del *new public management*. La participación ciudadana se enfoca como incentivo eficaz para la optimización de recursos públicos, por lo que se diseñan herramientas destinadas a tal efecto. De ahí los mecanismos de coparticipación entre las instituciones y las asociaciones ciudadanas.

Participación ciudadana real

Comprende todos los mecanismos en los que los ciudadanos no sólo forman parte del proceso de las políticas públicas, sino que son ellos quienes tienen el poder de decisión. Aunque siguen siendo los dirigentes políticos y los técnicos representantes los ejecutores del proyecto, conceden la entrada a la ciudadanía en el núcleo de decisiones.

Pont Vidal explica en su obra, *La ciudadanía se moviliza*, los distintos instrumentos de participación ciudadana que se han desarrollado en las dos últimas décadas, principalmente en los países democráticos. Se han puesto en marcha modelos que abarcan desde las *Plannungszellen* (células de planifica-

ción) en Alemania para decidir aspectos como la ubicación de una central de reciclaje de residuos, hasta los Núcleos de Intervención Participativa (NIP) para, de forma consultiva, analizar la construcción de una nueva red de carreteras. Por otro lado, los *Citizen Jury Process* tienen un funcionamiento similar a un jurado tradicional; se consulta a los ciudadanos para debatir sobre la política exterior norteamericana, aunque los más conocidos sean los modelos de participación en la elaboración del presupuesto participativo aplicado en la Ciudad de Porto Alegre, en Brasil, o la Red de Solidaridad Social en Cochabamba.

Joan Font enumera los procesos más conocidos y ensayados de participación (Font, 1996: 32).

Núcleos de Intervención Participativa (NIP)

Forman parte de un modelo sociológico experimental de participación ciudadana originado por el profesor Peter Dienel, catedrático alemán que después de crear su propio equipo mediante la sociedad CitCon, representada en España por Harms (Harms, 1997: 165), están aplicando este sistema en diferentes países del mundo frente a aquellos proyectos en los que se sospecha pudiera haber una oposición.

Se trata de un modelo cuyo método de trabajo consiste en reunir en unas jornadas a un grupo de ciudadanos seleccionados entre la población en un ámbito geográfico concreto, como puede ser un barrio, una comunidad, una provincia etc., con la finalidad de que los mensajes se canalicen en todas las direcciones y se creen las condiciones necesarias para que se desarrolle un debate real abierto y donde todas las opiniones se vean reflejadas.

Deliberative Opinión Poll (DOP)

Se encuentra diseñado por el profesor James Fishkin, de la Universidad de Austin (Texas). Nace como un innovador instrumento de participación ciudadana que trata de animar la deliberación entre los ciudadanos, fomentando la concepción de la igualdad entre todos ellos. Durante varios días se realiza una muestra nacional y se supedita a un proceso de discusión sobre temas concretos. Durante el proceso, los participantes deliberan intensamente en pequeños grupos. Se permite hacerlo en televisión y ver cómo han cambiado los parámetros desde el comienzo al final de la grabación televisiva. Permiten el debate público de los ciudadanos. El objetivo de este instrumento es dar información suficiente para que los ciudadanos discutan sobre las cuestiones que se traten y poder, posteriormente, elegir entre las diversas opciones políticas con amplios conocimientos sobre el tema. De ahí que se retransmitan en televisión; debido al interés de «informar a los ciudadanos».

Citizens Juries

Son nuevos instrumentos de participación ciudadana basados en organizar un pequeño grupo de ciudadanos para debatir sobre un tema durante unos días.

La principal novedad se centra en que los jurados ciudadanos están inspirados en los jurados propios de los tribunales de justicia. Se diferencian en que no están integrados en el sistema de justicia, en que las discusiones son conducidas por un mediador neutral y en que únicamente se logra llegar a una serie de recomendaciones sobre las cuestiones que han sido sometidas a debate.

Consensos Conferences

Se trata de un foro deliberativo donde un reducido grupo de ciudadanos y políticos relevantes en un proyecto elaboran una serie de informes. El primero se hizo en Dinamarca en 1987 sobre ciencia y tecnología, construyendo foros de consenso. Se eligió un grupo representativo de la demografía del país, concretamente a quince voluntarios que respondieron a los anuncios en prensa, y los participantes discutieron durante el curso de dos semanas.

Como se ha ido constatando a lo largo del estudio, cada caso requiere de un modelo de participación ciudadana que se ajuste a los protagonistas de la oposición, así como a los partidarios para hacer frente y contrarrestar una creciente oposición social desde la visión estratégica de un DIRCOM.

Interesantes ejemplos producidos en nuestro país sobre la realización de procesos complejos polémicos y generadores de movimientos contrarios esclarecen la aplicación de estas fórmulas.

5. Marco práctico: Recogida Neumática de Basuras

La Recogida Neumática de Basuras es un proyecto medioambiental público que nace con el fin de solucionar un problema de basuras, avalado por los más importantes expertos medioambientales europeos. Sin embargo, la ausencia de políticas de comunicación públicas teniendo en cuenta a los públicos más afectados, los vecinos alaveses, tuvo como consecuencia una importante crisis institucional protagonizada por partidos políticos municipales, asociaciones vecinales y medios de comunicación. Una situación que se logró superar gracias a la puesta en marcha de diferentes estrategias, como parte de modelos de participación ciudadana.

Este caso ilustra a la perfección las diferentes apreciaciones realizadas por los teóricos sobre la necesidad de elaborar políticas de comunicación públicas que tengan en cuenta la voz y las necesidades de todos los agentes sociales, no sólo los que en apariencia resultan más influyentes, como son los grupos políticos, sino las organizaciones ecologistas, las plataformas ciudadanas y los vecinos.

Este proyecto, como muchas otras obras públicas en nuestro país, destaca por haber sido objeto de una fuerte contestación ciudadana, sin más recurso que el de vencer la prueba de ganar la batalla de la opinión pública o, al menos, ser capaz de seguir avanzando soslayándola, para su puesta en marcha y superar así la crisis institucional. Un fenómeno que acaba constituyéndose como un elemento propio de nuestra sociedad de la información. Su relevancia trasciende la esfera de la comunicación y se convierte en un frente activo que interviene en las acciones gubernamentales, de manera que muchos proyectos deben

ser modificados sustancialmente, como éste que nos ocupa, cuando no abordados, cuando el proceso de contestación cristaliza y se convierte en un movimiento popular de resistencia. Decenas de ejemplos relativos a obras públicas de mayor o menor trascendencia se han producido en instancias de comunidades autónomas, provinciales y municipales en los últimos años. En ellos se da forma al molde que contiene los complejos componentes del proceso, los actores activos y pasivos, especialmente los relativos a la esfera de la comunicación.

El proceso comunicativo adquiere características muy específicas cuando en la opinión pública se enfrentan los actores de forma muy directa. Por ejemplo, cuando se trata de obstruir un proyecto de la Administración pública desencadenando una situación de crisis. Una de las causas de crisis más aducida es la falta de información en proyectos públicos, sobre todo de obras públicas. Lejos de ser una excepción la norma de los organismos públicos de informar de sus proyectos e iniciativas, una vez construidos o puestos en marcha, se ha convertido en una práctica habitual. Las lagunas en comunicación y la falta de concienciación ciudadana previa a los proyectos, o que justifiquen su realización, es el caldo de cultivo por el que pueden surgir movimientos de contestación. La dificultad de establecer modelos de actuación ante hipotéticos proyectos o ante aquellos contestados se debe a que estos movimientos de oposición dependen de contextos sociales, políticos, de la existencia o surgimiento de líderes ocasionales y de relaciones políticas coyunturales, de modo que la casuística es infinita, tal como se puede apreciar en el caso que se expone a continuación.

6. Metodología

El sistema metodológico elegido para el estudio de este caso ha sido el análisis de contenido. En primer lugar se ha seleccionado un proyecto polémico, fuertemente contestado y muy localizado en una sola zona (Casco Viejo de Vitoria-Gasteiz), con reflejo en la prensa escrita. La Recogida Neumática de Basuras cumple todos estos requisitos; de ahí que el análisis de contenido se haya centrado en el estudio de las noticias, reportajes, entrevistas y breves publicados sobre el caso en los medios de comunicación impresos de referencia en Álava: *El País*, *El Mundo*, *El Correo*, *Deia* y *Gara*.

A continuación se ha procedido a analizar cada uno de estos contenidos, de acuerdo a su fecha de publicación, medio, tamaño, localización (tema central o secundario), número de columnas, autor, número de fuentes, clasificación de fuentes, identidad de las fuentes, sección, reflejo en portada, tipo de texto (reportaje, noticia, entrevista...), acciones (campañas en contra...), expresiones (mociones y alegaciones...), identificación de la información analizada (apoyo o rechazo al proyecto), identificación de la oposición (partidos políticos, grupos ecologistas, instituciones, otros...), carácter de la protesta (violenta, pacífica), identificación de los defensores del proyecto, análisis de los mensajes a favor y en contra, valoración de la información en función de las fuentes y análisis del discurso.

El análisis cualitativo se ha llevado a cabo mediante la entrevista realizada al director de comunicación del proyecto, y mediante la contextualización de los siguientes apartados:

- Estudio de la empresa promotora
- Naturaleza de la misma: pública, privada o semipública
- Presupuesto del proyecto
- Acciones desarrolladas por el director de comunicación
- Resolución del caso
- Estudio de la oposición principal a la obra
- Justificación del proyecto: «es necesario o no»
- Papel del DIRCOM y la relación con los medios
- Análisis de públicos
- Estudio de la política de comunicación diseñada y desarrollada en cada caso
- Análisis del plan de comunicación
- El papel del periodista
- Modelo de participación seleccionado
- Aciertos y errores de la política de comunicación

7. Desarrollo del caso

a) Necesidad del proyecto

Nombre de la empresa:	Ayuntamiento de Vitoria. Departamento de Medio Ambiente
Naturaleza:	Pública
Presupuesto del proyecto:	8 millones de euros
Director de comunicación:	Andrés Fernández, periodista
Proyecto:	Instalación de un sistema de recogida selectiva de basura
Fecha:	1999-2002
Oposición principal:	Asociaciones vecinales

La recogida selectiva o neumática de basuras se plantea como solución a la acumulación de las basuras en una zona muy complicada desde el punto de vista urbanístico, como es el Casco Viejo de Vitoria. Sus calles estrechas y una complicada orografía hacían que la recogida tradicional de las basuras a través de camiones fuera muy difícil.

- Los problemas a los que debe enfrentarse el Consistorio vitoriano son dos:
1. Los camiones grandes no pueden hacer bien la recogida de basuras porque las calles no son lo suficientemente anchas para permitir su entrada.

2. No se pueden poner contenedores de basuras, por lo que cerca de los 10.000 habitantes que hay en el Casco Viejo no pueden reciclar exactamente igual que el resto de los ciudadanos que tienen sus contenedores cerca.

Los vecinos de esta zona se encontraban afectados por el mal olor de los restos que se desprendían de las bolsas de basura, en más de una ocasión extendidas por el suelo por ser una zona de alterne los fines de semana. Por esta razón, los vecinos se quejaban y demandaban una solución urgente a las autoridades locales.

Ante esta situación, los técnicos del Ayuntamiento, bajo la dirección del concejal de Medio Ambiente, José Antonio Pizarro, comienzan a buscar soluciones en el mercado hasta que, finalmente, se decantan por un sistema nuevo en España: la recogida neumática de basuras. Un modelo, sin embargo, muy consolidado en Europa, principalmente en Suecia, país que posee la patente desde 1960.

Una vez aprobado este sistema por unanimidad en el Consistorio, los técnicos y el equipo de Gobierno del Ayuntamiento decidieron hablar con los vecinos afectados a través de su asociación, Gasteiz Txiki, para explicarles el modelo de recogida que les iban a implantar y para acordar de manera consensuada la ubicación de los 186 buzones a lo largo del Casco Viejo.

Esta primera fase de comunicación entre los vecinos afectados y los dirigentes fue muy buena, y se logró aparentemente un apoyo unánime del proyecto.

La prensa se hace eco del plan después de que los vecinos fuesen informados sobre él y hubieran manifestado su aprobación. Y lo recoge como un proyecto muy faraónico, con 1.400 millones de las antiguas pesetas de inversión. El balance de los medios de comunicación escritos es positivo porque reflejan esta primera fase como un avance novedoso para la ciudad.

b) El papel del director de comunicación y la relación con los medios

Director de comunicación

Andrés Fernández¹⁰ se plantea inicialmente comunicar este proyecto de la misma manera que se informaba de cualquier otro, por fases y de manera rutinaria: primero se anuncia la concesión de los permisos de obra, la financiación, los plazos previstos en los que comenzarán las obras, etc.

No existió un plan de comunicación específico en un primer momento porque no se creyó necesario; existía el consentimiento de los vecinos —por lo tanto, no había oposición a priori— y la financiación era totalmente pública, por lo que no había problemas financieros ni socios a los que convencer

10. Fernández, A. Entrevista realizada el 12 de diciembre de 2002 en el Ayuntamiento de Vitoria.

de las ventajas del proyecto. Sin embargo, la construcción de una planta receptora como parte del proyecto desencadenó una importante oposición a posteriori que hizo peligrar su desarrollo.

Entre los condicionantes que existían para instalar el sistema de recogida neumática figuraba el que la planta receptora no podía estar alejada más de dos kilómetros del último punto de la red. Esto sitúa a una zona consolidada de la ciudad, como es el Casco Viejo, con muy pocas opciones para poner la planta de tratamiento: una pequeña parcela ocupada por un parking provisional en un barrio colindante con el Casco Viejo y un terreno en el que se había construido un parque público.

Las autoridades se decantaron por la parcela y comunicaron su ubicación definitiva sin pensar que el principal foco de oposición se originaría a partir de esta decisión.

Las primeras manifestaciones contrarias a la instalación de la planta receptora en el barrio contiguo se reflejaron a través de la prensa al publicar la fotografía de un vecino poniendo una pancarta en contra de la recogida neumática en su balcón.

Este gesto de protesta, minoritario las primeras semanas, fue sumando adeptos, vecinos de ese mismo barrio, ecologistas, grupos políticos ligados a la izquierda abertzale (a pesar de que EH hubiera apoyado la iniciativa en el Ayuntamiento), y comienza, de esta manera, a crearse un movimiento de oposición que adquiriría más fuerza ante la falta de información de las autoridades.

c) Análisis de públicos

Públicos opositores. La oposición compuesta por vecinos, agrupaciones políticas y asociaciones ecologistas se unió para manifestar su protesta en forma de caceroladas dos veces a la semana, y una manifestación semanal durante un año, en más de una ocasión reuniendo a 1.500 personas. Además, diariamente, los vecinos tiraban sus basuras desde los portales y ventanas a la calle, con lo que las convertían en auténticos estercoleros, a modo de protesta.

Concretamente, los vecinos que lideraban el ritual, semana tras semana, de insultar y protestar ante las autoridades tomando como excusa el proyecto de la recogida neumática eran los vecinos afines a la izquierda radical, así como quienes se autodenominan asociaciones ecologistas como Eguzki, formadas por militantes de Batasuna.

El momento clave de la protesta y donde mayor representación alcanzó la oposición fue cuando las máquinas entraron en la parcela donde iban a comenzar las obras. La Ertzaintza se vio obligada a intervenir debido a los continuos insultos y altercados con las autoridades, técnicos y hasta operarios, que durante los primeros meses tuvieron que trabajar protegidos por este cuerpo de seguridad. Los vecinos diariamente les escupían y les tiraban las basuras, hecho que imposibilitaba su trabajo, hasta que las fuerzas de seguridad crearon un muro de ladrillo frente a los opositores.

Por otra parte, algunos grupos políticos que unánimemente habían aprobado el proyecto en el pleno de la corporación comenzaron a descolgarse. Herri Batasuna y Eusko Alkartasuna demandaban otras ubicaciones.

Cualquier noticia que llegaba de otras ciudades donde había una pequeña incidencia o alguna crítica al sistema de recogida neumática de basuras era usada en el Ayuntamiento contra el que aquí se planteaba instalar, hasta el punto de que en un momento determinado se llegó a plantear la suspensión del sistema de recogida.

No obstante, el concejal de Medio Ambiente, apoyado por las otras fuerzas políticas y por el alcalde, decidió continuar adelante elaborando un plan estratégico de comunicación de la mano de su DIRCOM.

d) Elaboración de la política de comunicación

El director de comunicación, consciente de que el Consistorio se enfrentaba a un grave problema, asumió su responsabilidad frente al desprecio que hasta ahora la institución había expresado ante el movimiento ciudadano, y elaboró con la ayuda de los técnicos y de una empresa de marketing un doble plan de comunicación.

El objetivo de la política de comunicación era impedir que la oposición arrastrara a los vecinos del Casco Viejo que se beneficiaban del proyecto contra su implantación, y demostrar y convencer a través de emitir constantemente información que el sistema que se iba a implantar era limpio, seguro y sin efectos tóxicos para los vecinos. Este fue el mensaje a través del cual se creó la política de comunicación.

Para tal fin se diseñó por un lado una campaña de comunicación dirigida exclusivamente a los vecinos. Por otro, se creó un plan específico para los medios de comunicación. Sólo cuando la evaluación del primero fuese positiva se comenzaría a poner en práctica el dirigido a los medios.

Respecto a la campaña de comunicación que tenía por objeto a los vecinos, se diseñó un modelo de información directo, vecino a vecino y puerta a puerta. El primer contacto fue a través de un folleto explicativo que cada vecino se encontró en su buzón.

Pero no se buzoneó únicamente ese barrio, sino toda la ciudad porque el conflicto y la polémica se habían extendido por toda ella. El folleto incluía los siguientes mensajes: *seguridad del proyecto y modernidad*. Se explicaba claramente y a través de una mascota creada para tal fin, Chips, en qué consistía el sistema de recogida neumática, de cuántas partes constaba, cómo iba a funcionar, etc.

El siguiente contacto con los vecinos afectados se realizó a través de una entrevista personal entre el concejal de Medio Ambiente y los técnicos con cada uno de los vecinos. De esta manera todas las dudas, miedos y preguntas se exponían libremente y eran contestadas por los miembros del Ayuntamiento.

En cuanto a las asociaciones ecologistas y vecinales de otros barrios, desde el Ayuntamiento se organizaron varias reuniones, con asambleas vecinales de

200 personas exaltadas con mascarillas y dispuestas, más que a escuchar, a expresar su rechazo, según las palabras del responsable de comunicación. En ocasiones, las agresiones llegaban más lejos y en la casa del concejal de Medio Ambiente era habitual encontrarse huevos rotos y basuras.

d.1) Plan de comunicación

El plan de comunicación que se diseñó para los medios de comunicación se centró en invitar a los periodistas de los distintos medios a visitar otras plantas receptoras y sistemas de recogida selectiva de otros países. Se les informó de todas las fases en las que consistía el proyecto y, sobre todo, se trabajó en construir la imagen de un proyecto moderno y limpio.

Paralelamente a estas acciones comunicativas, al mismo tiempo que se iniciaban las obras del proyecto con una duración de doce meses en la calle y las consiguientes molestias de calles cortadas, obreros que impedían el paso, maquinaria pesada etc., desde el gabinete de comunicación se hizo hincapié en dar todo tipo de información. Se creó así una campaña informativa centrada en el planing de obras por años. Se informaba sobre la evolución esperada para cada año, así como el punto exacto en el que iban a comenzar las obras y su seguimiento. Además, se facilitó un número de información gratuito para que todos los ciudadanos pudieran conocer los detalles del proyecto.

Esta fue la primera muestra de planificación de la información que desarrollaron las autoridades municipales, con un año de retraso y una corriente de oposición organizada. Sin embargo, no fue la última.

El proyecto que permitía que las basuras fueran succionadas por una planta situada bajo tierra requería una buena utilización de los buzones y el cumplimiento de unos requisitos. Por esta razón, el Ayuntamiento contrató a una empresa para que diseñara un plan informativo sobre el funcionamiento del sistema, antes de que hubieran finalizado las obras, dirigido a los vecinos del Casco Viejo. El mensaje era el siguiente: «*Su funcionamiento es sencillo, pero si no lo utilizas bien, no sirve para nada*».

Un mes antes de que el proyecto se inaugurase ante los vecinos y representantes políticos se puso en marcha el sistema sin que ningún vecino de ningún barrio fuese informado. Este hecho supuso que el concejal de Medio Ambiente y el DIRCOM jugaran con ventaja en la presentación oficial del proyecto, el 11 de abril de 2002, ante los vecinos y los medios de comunicación respectivamente.

Durante el acto se escucharon quejas sobre el mal olor y el ruido que se iba a generar, unas voces que se silenciaban a medida que el alcalde informaba que la planta llevaba un mes funcionando y que el número de quejas recibidas era cero.

Ante estos hechos los medios se siguieron mostrando recelosos respecto a lo que podía ocurrir, siempre atentos a cualquier fallo posible. A medida que los días iban pasando, lo que valoraban la mayoría de los vecinos y los comerciantes era la buena información a partir del mensaje que desde el Consistorio se había transmitido: «*Tenemos un sistema de limpieza con garantías de seguridad y reciclaje, además de la libertad horaria para depositar la bolsa de basura*».

Así fue como toda esa corriente de opinión negativa fue cesando. La mayoría de los vecinos se dieron cuenta de que el sistema funcionaba sin problemas y comenzaron a desaparecer paulatinamente las pancartas, hasta que la última, que fue la primera en ponerse, también desapareció.

Actualmente, los barrios cercanos están demandando la instalación de este sistema en sus barrios. Esta es la mejor muestra de una política de comunicación que dio resultado y que supuso el fin del movimiento contrario.

8. Conclusiones

1. Los modelos de participación ciudadana como parte de las políticas de comunicación públicas contribuyen en buena medida al éxito de una obra muy contestada socialmente. Sin embargo, su éxito no depende únicamente de la celebración de debates y discusiones entre la ciudadanía. El papel de los medios de comunicación en cada caso y el de los grupos de interés porque el proyecto sea abortado requiere de planes de comunicación específicos.
2. En el caso de la Recogida Neumática de Basuras, la toma de conciencia de la oposición por parte del DIRCOM municipal fue determinante para que el proyecto se llevara a cabo con gran éxito. Otro de los aciertos más importantes desde el punto de vista comunicacional fue la elaboración de planes de comunicación a medida; el diseño de una política de comunicación que incluía un plan informativo para los ciudadanos afectados y otro para los medios de comunicación. Por último, es de destacar el partido que el Consistorio vitoriano ha sacado al proyecto aprovechando la buena imagen que el mismo provocó; el Ayuntamiento y el Departamento de Medio Ambiente han ganado mayor credibilidad y el proyecto contribuyó a que se ganaran las elecciones municipales.
3. De la misma manera que cada actor en contra de los proyectos ejerce su oposición de diferente manera, los medios también reflejan sus actuaciones de diferente forma. Conceden mayor atención a las protestas que se desarrollan bajo el manto de «organizaciones ecologistas», así se autodenominan grupos como la coordinadora anti autovía y las diversas plataformas contrarias a la creación de estas obras públicas de interés general, sin que los medios duden en reproducir esta acepción en sus titulares, cuando en realidad son formaciones políticas en cuyas acciones prima el activismo político más que el ecologista. La presentación de mociones y de alegaciones es su principal expresión de protesta desde los tribunales y ayuntamientos, y también la menos atractiva para los medios y la que menor reflejo tiene en la sociedad.
4. Este atractivo que para los medios representa la participación del público en un conflicto tiene una segunda lectura. Ese mismo poder que los medios de comunicación otorgan a quienes encarnan los movimientos puede servir también para minar la sinceridad de sus actuaciones públicas, todas ellas estudiadas, calculadas y llevadas a la práctica para lograr sus propios obje-

tivos, que pueden no coincidir con los de muchos ciudadanos, aunque se hagan conocer como sus representantes. Los periodistas se centran en el elemento noticioso, se quedan con la acción, con la protesta y la movilización, sin estudiar la coherencia de los mensajes que difunden. Aunque la paralización del proyecto es su objetivo más evidente, también puede encubrir otros intereses ajenos a los ciudadanos. Si los desvelaran, los medios aportarían un valor añadido a este tipo de informaciones.

5. Los medios de comunicación juegan un papel determinante desde el punto de vista social, especialmente cuando los acontecimientos son susceptibles de desencadenar un proceso de opinión pública, como ocurre en los casos aquí estudiados.

La aplicación de criterios periodísticos o más exactamente de los estereotipos de «lo periodístico» a sus prácticas informativas se constituye en un arma esencial para los detractores de una obra pública. En los proyectos analizados, la oposición se mide por la cantidad de noticias que generan los partidos y los movimientos vecinales en forma de coordinadoras y plataformas. En realidad se trata de acontecimientos creados estratégicamente por los grupos de oposición dirigidos al impacto periodístico. Producen noticias apropiadas para los medios: mensajes simples, concretos, con un fuerte ingrediente de conflicto, lanzados a través de acciones en los espacios públicos (la calle). Las fuentes tienen un carácter fuertemente proactivo y una motivación «apasionada» en defensa de los intereses ciudadanos. Por el contrario, las noticias que proceden de los promotores de estos proyectos se basan en conceptos más abstractos que utilizan una terminología más técnica. Las fuentes que los representan, por otra parte, no sólo escatiman su presencia, sino que evitan la apuesta comprometida con el proyecto.

Los medios comunicación son más que un escenario en la medida de que los actores juegan con su presencia en él y acaban siendo un elemento fundamental en el proceso. Con una doble vertiente: *a)* en la propia creación del conflicto fruto de la presencia mediática de noticias contradictorias sobre las ventajas e inconvenientes de estos proyectos, y *b)* por el refuerzo a la oposición. Sin el reflejo en los medios las actuaciones callejeras de unas decenas de personas no tendrían ninguna trascendencia.

En este sentido cabría concluir que los medios de comunicación, especialmente aquellos que se consideran de referencia y de posiciones equilibradas y ponderadas, actúan de un modo incongruente con su papel institucional. De hecho, refuerzan las posiciones de grupos minoritarios, muchas veces antisistema, frente a las instituciones legítimamente constituidas con el apoyo electoral mayoritario.

9. Referencias bibliográficas

- ADC DIRCOM. (2000). *El estado de la comunicación en España. Organismos públicos e instituciones*. Madrid: ADC Dircom.
- ANTONA, A. (1991). *Las relaciones públicas. Técnica de comunicación*. Sevilla: Alfar.
- BEL, J.I. (2004). *Comunicar para crear valor. La dirección de comunicación en las organizaciones*. Pamplona: Eunsa.
- CASTELLS, M. (1997). *Movimientos sociales urbanos*. Madrid: Siglo XXI.
- FONT, J. «Los Núcleos de Intervención Participativa (NIP): análisis de tres experiencias». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 5. Enero-agosto de 1996.
- HARMS, H. (1997). «El modelo NIP contra las deficiencias del sistema democrático representativo para responder a los problemas medioambientales». *Ecología Política-Cuaderno de Debate Internacional*, nº 13, junio de 1997, p. 165-186.
- OLABUÉNAGA J.I.; ISPIZUA M.A. (1989). *La descodificación de la vida cotidiana. Métodos de investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- PONT, J. (2004). *La ciudadanía se moviliza*. Barcelona: Flor del Viento.
- PRICE, V. (1994). *La opinión pública. Esfera pública y comunicación*. Barcelona: Paidós Comunicación.
- SÁNCHEZ, M. (1999). *Bases de política de información y comunicación de la Unión Europea*. Madrid: Siglo XXI de España Editores S.A.
- SCOTT, M; CUTLIP Y.; ALLEN, H. CENTER (1975). *Relaciones públicas*. Madrid: Rialp S.A.
- URRUTIA, V. (1986). *El movimiento vecinal en el área metropolitana de Bilbao*. Bilbao: Colección Miscelánea.
- ZUBERO, I. (1996). *Movimientos sociales y alternativas de sociedad*. España: HOAC.

Miren Rodríguez. Doctora desde el año 2005 por la Universidad del País Vasco en periodismo. El título de la tesis es: Políticas de comunicación de las instituciones públicas en proyectos que presentan un rechazo social. Profesora del Máster en Comunicación, Organización de Eventos y Protocolo, organizado por la Escuela Superior de Negocios y Tecnologías (Esdn), periodo 2007-2008.
