

Sección 5.

Acceso a la información y a los documentos de referencia

El acceso a la información y a los documentos de referencia abarca dos aspectos:

- «Suministro de información» suficiente en las distintas fases de la implantación.
- Acceso a información y documentos de referencia con arreglo al apartado 1 del artículo 14.

5.1. «SUMINISTRO DE INFORMACIÓN» SUFICIENTE EN LAS DISTINTAS FASES DE LA IMPLANTACIÓN

En todo el proceso de implantación se necesita suficiente información para hacer posible la participación activa de los agentes interesados y del público en general. En la siguiente sección se describe cómo se puede organizar tal suministro.

Suficiente se refiere a:

- Los diferentes agentes interesados y la ciudadanía.
- El tipo de información (progreso en el proceso de planificación, resultados del análisis, medidas y planes propuestos, motivos de la toma de decisiones).
- El modo en que se está proporcionando la información (de manera sencilla y comprensible, por ejemplo, mediante anuncios en que se exprese dónde encontrar la información si es necesario). Para el público en general, Internet, los folletos y los anuncios en televisión son medios útiles. Lo más probable es que los agentes interesados organizados obtengan de los grupos directivos o comités creados toda la información relevante.

Los siguientes ejemplos ilustran cómo puede organizarse el suministro de información. Con frecuencia se da una combinación de suministro de información por medios electrónicos, como Internet y correo, y no electrónicos, como reuniones y conferencias para informar a la ciudadanía de los resultados del proceso de planificación. Objetivos como aumentar la concienciación, promover cambios o simplemente informar a la gente influyen en la selección final de las herramientas. La disponibilidad de recursos presupuestarios a menudo determina la elección final.

Ciudad de Alcobendas, España (véase el anexo II)

El proyecto tiene como objetivo que haya una mayor concienciación en relación con el consumo de agua en la población, los ayuntamientos y las pymes de Alcobendas, un barrio periférico de Madrid. Se ha implantado un paquete completo de actividades, que incluye:



- Intercambiar información técnica y científica para fomentar la introducción de programas y tecnologías eficaces para el ahorro de agua y la gestión de la demanda hídrica.
- Fomentar nuevas regulaciones.
- Potenciar el mercado de la tecnología del ahorro de agua.
- Fomentar cambios en los sectores productivos.
- Aumentar la concienciación en relación con la necesidad de participar activamente en el ahorro de agua.
- Poner un ejemplo de la introducción de medidas eficaces para economizar agua en casas nuevas.
- Divulgar los resultados y la metodología para que puedan adaptarse a otras ciudades.

Entre las actividades se incluían una conferencia de prensa, llamadas y visitas de representantes de los medios de comunicación, reportajes televisivos sobre sistemas economizadores de agua, entrevistas en emisoras de radio y publicación de artículos.

Cartas informativas para la implantación de la Directiva en Turingia, Alemania (véase el anexo II)

El objetivo es que las personas u organizaciones se interesen por los temas de gestión hidrológica, se familiaricen con los objetivos y las fases necesarias de la Directiva y expresen sus ideas y propuestas. En este momento las cartas informativas (de seis páginas) se publican dos o tres veces al año (disponibles en forma impresa o a través de Internet). Al final de las cartas se menciona una persona de contacto (teléfono y correo electrónico). La hasta ahora enorme demanda de cartas informativas alentó a la Agencia de Medio Ambiente de Turingia a extender este método en el futuro. Las cartas informativas y el contacto con la Agencia deben utilizarse como plataforma en relación con otros ministerios de Turingia y otros de los 16 estados federales alemanes. La información debe intensificarse y especificarse, por ejemplo, proporcionando información sobre temas específicos.

La Comisión Nacional para el Debate Público, Francia (véase el anexo II)

Se aplica una amplia gama de métodos y herramientas para informar a la ciudadanía:

- **«Expediente de apoyo»:** proporcionado por el responsable del proyecto, da a los ciudadanos la información necesaria para participar —descripción general de los objetivos y las características principales del proyecto, estimación de los intereses económicos y sociales, identificación de las principales repercusiones en el medio ambiente, y evaluación de los costes económicos y sociales del proyecto— (por ejemplo, para el proyecto de línea de alta velocidad TGV Rin-Ródano se distribuyeron 6.000 expedientes).
- **«Cartas informativas del debate»** o *«lettres du débat»* para informar a la gente sobre el debate, movilizarlo de forma regular para participar y comunicar información sobre la evolución del debate» (para el proyecto TGV Rin-Ródano se distribuyeron 2.700.000).
- **Reuniones públicas** (10 en diferentes ciudades para el proyecto TGV Rin-Ródano).
- **Página web:** para tener información sobre el proyecto y la organización del debate público (para el proyecto TGV Rin-Ródano hubo 6.500 visitas, 70 al día).
- **Visitas** a las oficinas centrales de la comisión específica para consultar documentos más detallados sobre el proyecto.
- **Sistema de preguntas y respuestas** (para el proyecto TGV Rin-Ródano se recibieron 2.000 preguntas).
- **Tarjetas prepago:** distribuidas con las cartas informativas para pedir información adicional.

- **Correo:** para enviar comentarios, opiniones o ideas.
- **Número gratuito:** para pedir información y hacer preguntas.
- **Correo electrónico:** desde la página web, para hacer preguntas y consultar todas las respuestas ya enviadas.
- **«Aportaciones»:** correos recibidos en la comisión que mostraron una postura concreta y desarrollada (85 para el proyecto TGV Rin-Ródano).
- **«Cuaderno de participantes»:** se publicó y se distribuyó una selección de algunas de las observaciones del público en los denominados «cuadernos de participantes» (*cahiers d'acteurs*) (10 cuadernos en total para el proyecto TGV Rin-Ródano).
- **Prensa** (por ejemplo, para el proyecto TGV Rin-Ródano se publicaron 163 artículos en la prensa regional y 26 en la prensa nacional, y se celebraron 10 ruedas de prensa en las 10 ciudades donde tuvieron lugar las reuniones públicas).

5.2. ACCESO A LA INFORMACIÓN Y A LOS DOCUMENTOS DE REFERENCIA CON ARREGLO AL APARTADO 1 DEL ARTÍCULO 14

El apartado 1 del artículo 14 establece que «c) [...] Previa solicitud, se permitirá el acceso a los documentos y a la información de referencia utilizados para elaborar el plan hidrológico de cuenca».

Los documentos de referencia deben incluir, como mínimo, todos los documentos que estén resumidos en el plan hidrológico de cuenca (anexo VII). La frase anterior del artículo 14 hace referencia a un derecho adicional a la información, un derecho que se debe ejercer mediante solicitud especial. La Directiva no especifica ante quién debe realizarse tal solicitud. Puede que haya un centro de conocimiento y de información centralizados en una cuenca hidrográfica y puede haber centros regionales y/o nacionales (en caso de una cuenca hidrográfica internacional). Al menos estos centros deben tener acceso a la información o los documentos de referencia. La creación de estos centros y los procedimientos para proporcionar acceso a la información tienen que decidirse en las cuencas hidrográficas (véase el punto 11 del anexo VII, apartado A). Los documentos de referencia pueden facilitarse en forma de inventarios de las presiones e impactos producidos sobre masas de agua o detalles en relación con los programas de medidas o información más detallada sobre los niveles de implantación a escala de la demarcación hidrográfica (los ciudadanos preguntarán: «¿Qué consecuencias tendrá el plan hidrológico de cuenca para mí o para los usos que yo haga del agua?»). La Directiva no especifica la rapidez con la que debe responderse a una petición de información, pero si se toma como referencia la convención Aarhus, podría ser aconsejable un mes.

Debe tenerse en cuenta igualmente la posibilidad de poner también los documentos de referencia en Internet y de hacer los informes pertinentes. Esto supondrá un esfuerzo bastante pequeño, ya que, de todas formas, se tienen que preparar los archivos relevantes para los inventarios de la Directiva.

El plan hidrológico del municipio de Örebro, Suecia (véase el anexo II)

Objetivos de la participación ciudadana: cumplir los requisitos de la participación ciudadana previstos en la Ley sueca de Construcción y Planificación acerca de la consulta en el desarrollo de planes globales. Un grupo de trabajo y otro directivo formado por funcionarios han estado implantando el proyecto.

Se ha consultado a un total de unas setenta autoridades y organizaciones diferentes río arriba de la cuenca y dentro de los límites del municipio sobre la base de un borrador del plan. El grupo



directivo y el de trabajo agradecieron sus opiniones y observaciones. El documento adaptado se volvió a divulgar para realizar una nueva consulta, en la que también participaron asociaciones de agricultores y para la protección de las aguas junto con la Universidad de Örebro. La consulta se llevó a cabo por medio de seminarios, sesiones y reuniones informativas y divulgando los planes propuestos para el uso del suelo para someterlos a la consideración de las partes implicadas.

El acceso que se debe permitir a la información y a los materiales de referencia puede considerarse en relación con la Directiva sobre el acceso de la ciudadanía a la información medioambiental, su transposición a ley nacional y la convención Aarhus. Dicha convención provocó una enmienda de la Directiva 90/313/CE sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, y las leyes nacionales tendrán que armonizarse con dicha enmienda para finales de 2006. Los materiales y la información a la que se hace referencia en el marco de la tercera frase del apartado 1 del artículo 14 son toda la información medioambiental con el significado expresado en la Directiva de información (ambas definiciones tienen un amplio alcance y también incluyen, por ejemplo, medidas que podrían tener alguna repercusión en el medio ambiente). Por esta razón, la transposición de la tercera frase del apartado 1 del artículo 14 puede emplear una remisión a la ley nacional sobre información medioambiental y sus procedimientos.

Sección 6. Evaluación, informes de resultados de la participación activa, información pública y medidas de consulta

El anexo VII de la Directiva requiere que los planes hidrológicos de cuenca incluyan «un resumen de las medidas de información pública y de consulta tomadas, sus resultados y los cambios consiguientes efectuados en el plan» (punto 9 del anexo VII) y «los puntos de contacto y procedimientos para obtener la documentación de base y la información a la que se refiere el apartado 1 del artículo 14 [...]» (punto 11 del anexo VII).

Este requisito está orientado a proporcionar información a la Comisión a fin de que pueda cumplir su papel de «guardián de la Directiva», pero también puede utilizarse como herramienta para mejorar la participación ciudadana en el siguiente ciclo de planificación. En ese caso, los informes de resultados se usan como forma de evaluación, introduciendo un proceso de aprendizaje. En esta sección se tratan tanto los informes de resultados como la evaluación.

6.1. INFORMES DE RESULTADOS

6.1.1. ¿Por qué, qué y a quién?

La Directiva, como se ha señalado anteriormente, establece la necesidad de informes de resultados sobre el proceso de participación ciudadana. Dichos informes dan transparencia al proceso de participación ciudadana y dan a conocer a los participantes lo que ha pasado con sus observaciones. Con respecto a eso, más que una herramienta *ex post* para que la Comisión supervise a la autoridad competente, los informes de resultados son una herramienta para que la ciudadanía pueda participar. Por lo tanto, tales informes no deben estar sólo dirigidos a la Comisión, sino también, especialmente, a los participantes implicados con anterioridad. Es digna de consideración la idea de informar no sólo al final de un proceso de participación, sino también durante el mismo después de las actividades participativas (dar a conocer las opiniones recabadas directamente a los ciudadanos). Como se especifica entre los requisitos de la Directiva, debe describirse todo el proceso de participación; desde el modo de facilitar el acceso a la información a los agentes interesados y a la ciudadanía hasta el efecto del proceso de participación en el plan hidrológico de cuenca.

6.1.2. ¿Cómo?

El requisito establecido en el punto 9 del anexo VII puede cumplirse redactando una tabla con las medidas tomadas y las técnicas empleadas, las respuestas recibidas en relación con los sectores de los que



proceden y las repercusiones de las respuestas en el plan hidrológico de cuenca. Se recomienda tener en cuenta los aspectos de los informes de resultados de antemano, a la hora de concebir un proceso de participación ciudadana (esto también tiene que ver con la «gestión de las expectativas»; ¿qué espera la gente que pase con sus observaciones?).

Asimismo, se recomienda añadir indicadores de calidad al informe, como:

- Información completa, descripción del plan de participación ciudadana (objetivos y métodos, con quién se contactó y por qué, a cuántos se llegó, cuántas respuestas hubo, etc.).
- Medir la satisfacción del cliente (¿cómo valoran los participantes la información suministrada, la posibilidad de responder, las actuaciones emprendidas como consecuencia de su participación?).
- Observaciones por sector (¿respondieron todos los sectores?; implica el análisis de los agentes interesados).
- Proporción entre los recursos empleados en la participación ciudadana y los dedicados al resto del proceso de planificación.

Los planes SDAGE, informes de la cuenca Adour-Garona, Francia (véase el anexo II)

Para cada una de las diez grandes cuencas hidrográficas francesas, se ha elaborado un plan hidrológico conforme a la Ley francesa de Aguas de 1992, llamado SDAGE. Con algunas modificaciones se convertirá en el plan hidrológico de cuenca realizado según la Directiva. El denominado Comité de Cuenca se encargó de su elaboración inicial. Dicho comité está compuesto por los representantes de todos los agentes interesados y usuarios de la demarcación hidrográfica (unos cien miembros):

- Una tercera parte de funcionarios electos locales (es decir, alcaldes, comunidades locales).
- Una tercera parte de usuarios, consumidores, organizaciones no gubernamentales.
- Una tercera parte de representantes del Estado.

El Comité de Cuenca define el plan hidrológico (SDAGE) y coordina para que exista coherencia entre los planes SAGE (planes hidrológicos a nivel local y de la subcuenca). Después de tres rondas de consultas con 600 agentes interesados y 1.000 funcionarios, se ultimó una propuesta para el plan hidrológico de la cuenca Adour-Garona. La propuesta se dio a conocer a un público más amplio a fin de recabar sus observaciones en 50 reuniones públicas y se concretó después en un SDAGE, el plan hidrológico de la cuenca Adour-Garona.

Informes de resultados

- Las observaciones de las tres primeras rondas de consulta se presentan en un «registro de observaciones» que está a disposición de la ciudadanía.
- Se publicarán tres documentos: el plan hidrológico de cuenca final (110 páginas), un resumen ejecutivo (25 páginas) y un folleto de cuatro páginas. La información estará disponible en una página web y puede descargarse desde ahí. La información de referencia está disponible previa solicitud.
- Cada año el Consejo (en el seno del Comité de Cuenca) publica un informe anual que incluye un resumen ejecutivo y un folleto informativo, donde se describe el progreso de la implantación del plan.
- El SDAGE se puso a disposición del público *general* sólo después de su aprobación.

6.2. EVALUACIÓN

6.2.1. ¿Por qué, qué y a quién?

La evaluación puede mejorar la calidad del proceso de participación ciudadana. Se ha definido la evaluación como «un proceso de valoración que identifica y analiza la naturaleza y la repercusión de los procesos y programas» (Interacción 2001). El objetivo básico de la evaluación en el contexto de los procesos participativos es, por tanto, valorar lo que han logrado. El logro puede evaluarse con criterios cualitativos y cuantitativos, y la evaluación puede examinar cómo funcionaron unas metodologías de participación concretas y si lo hicieron bien o no. De esta manera, quienes participan pueden evaluar si el ejercicio mereció la pena y qué cosas pueden hacerse de forma diferente en el futuro y cuáles no. Desde muchos puntos de vista es fundamental realizar una evaluación, no sólo desde el de los participantes que han dedicado tiempo y esfuerzo, sino también desde el punto de vista de los organizadores y (si se trata de personas diferentes) de quienes han financiado un proceso.

En una situación ideal tanto la administración competente (el organizador de la participación) como los participantes toman parte en la evaluación, no sólo para oír las opiniones de participantes y agentes interesados, sino también para incluirlas en el proceso de aprendizaje. Además, se recomienda preparar la evaluación desde el principio en el diseño del proceso de participación ciudadana. Por un lado, deben redactarse los objetivos en términos claros que incluso puedan ser evaluados y, por otro lado, se pueden incorporar las fases de la evaluación al proceso de participación con objeto de «seguir el hilo del proceso» e introducir mejoras sobre la marcha.



¡Atención! La evaluación no debe prepararse en el último momento

Las necesidades de evaluación deben incorporarse al diseño del proceso de participación desde el principio.

6.2.2. ¿Cómo?

En primer lugar, hay que tener en cuenta el aspecto de la evaluación a la hora de concebir un proceso de participación ciudadana. Éste empieza ya con unos objetivos determinados (preferiblemente cuantificados), junto con calendarios para lograrlos, e incluso se fijan parámetros respecto a los cuales se pueda evaluar el progreso. El uso de un marco común de evaluación puede facilitar la comparación en los casos en que la participación haya tenido lugar en varios lugares dentro de una cuenca hidrográfica.

Los resultados constituyen uno de los aspectos más difíciles de evaluar; con frecuencia pueden evolucionar con el tiempo, y es posible que se compruebe que era demasiado pronto para evaluarlos por completo. Los resultados también pueden ser tangibles en el sentido de tener importantes efectos, o intangibles en cuanto al proceso, y ambas son razones válidas para llevar a cabo la participación.



¡Atención! Evaluar en función de los objetivos

Será fundamental evaluar la participación ciudadana en relación con los objetivos fijados y revisarla a medida que va avanzando el proceso y se van redactando los programas.



Un cuestionario de evaluación rápida puede resultar útil para actos específicos. Un formulario de evaluación podría incluir preguntas como:

- ¿Qué papel desempeñó? ¿Cómo llegó a participar?
- ¿Cuáles cree que eran los objetivos de la actividad?
- ¿Para qué ha servido su contribución?
- ¿Qué consecuencias ha tenido la actividad en el entorno físico, la economía local o las organizaciones locales?
- ¿Mereció la pena la actividad?
- Ideas para mejorar.
- Consejos para otros que lleven a cabo actividades similares.

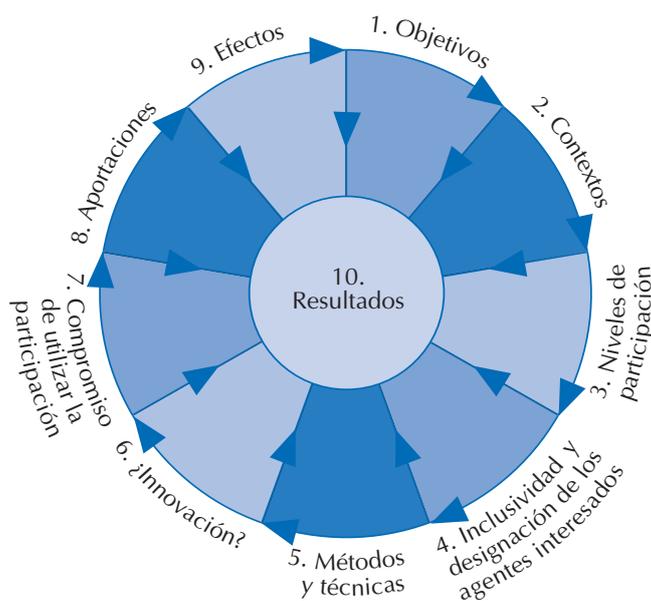
Como con la mayoría de los temas que rodean a la participación, no hay una forma correcta o incorrecta de realizar una evaluación, y la clave consiste en hacerla tan inclusiva y tan flexible como sea posible.

Un marco para evaluar la participación

A continuación se presenta un marco básico que resume los diez puntos consecutivos propuestos para abordar la evaluación del uso de varios procesos de participación en un proyecto o proceso de planificación.

Básicamente este marco quiere evaluar tanto el proceso de participación en sí mismo como las repercusiones de dicho proceso. Es una adaptación para el proyecto de trabajo de la Unión Europea sobre uso racional realizado por Interacción (consulte las referencias a esta guía). El usuario consideraría los títulos para la evaluación empezando por el 1 (los objetivos de la participación) y seguiría por el 2, culminando con el número 10 (el resultado de la participación), es decir, lo que verdaderamente se logró. A partir de la evaluación puede que se tengan que revisar luego los métodos y procesos de participación ciudadana.

Resumen del marco para la evaluación de los procesos participativos



6.2.3. Principios de evaluación

Principio: Trate de que se dediquen recursos y tiempo para la evaluación de los procesos participativos en la propia toma de decisiones.

Principio: Siempre que sea posible, realice la evaluación durante todo el proceso, no sólo una vez que se ha terminado, de forma que cada paso se pueda revisar y reconsiderar.

Principio: Haga la participación tan abierta como sea posible implicando al mayor número de agentes interesados.

Principio: Use métodos estandarizados de evaluación siempre que sea apropiado, pero también sea flexible y tenga en cuenta otros métodos de evaluación quizá menos formales.

Principio: Sea consciente de que, como consecuencia de la evaluación, se pondrán de manifiesto resultados tangibles (por ejemplo, orientados al resultado) así como intangibles (en relación con el proceso).