

# Las culturas del agua en la prensa española. Los *marcos culturales* en la comunicación sobre el Plan Hidrológico Nacional<sup>1</sup>

Joan David Tàbara

and similar papers at [core.ac.uk](http://core.ac.uk)

provided by Revist

Meritxell Costejà

Universitat Autònoma de Barcelona. Departament de Ciència Política  
08193 Bellaterra (Barcelona). Spain  
Meritxell.Costeja@uab.es

Fincent van Woerden

Universidad de Wageningen (Holanda)  
fincent@hotmail.com

## Resumen

La presente investigación especifica el concepto de *marco cultural* y lo aplica para el análisis de la comunicación pública surgida a raíz de la aprobación del Plan Hidrológico Nacional (PHN). A partir de un análisis de contenido de la principal prensa escrita española durante el período de su elaboración y aprobación parlamentarias, se identificaron los contenidos, los contrastes y las interrelaciones de los principales marcos culturales entorno al PHN. En particular, se detectó cómo un nuevo marco cultural, el sostenibilista, empezaba a emerger no sólo como un discurso aislado, sino también como movimiento social que contraponía y redefinía los contenidos de los marcos culturales más dominantes.

**Palabras clave:** análisis de contenido, marcos culturales, medios de comunicación y prensa, sostenibilidad, gestión y política del agua.

**Abstract.** *The Water Cultures in the Spanish Press. On the cultural frameworks in the communication of the Spanish National Water Plan*

This research specifies and applies the concept of *cultural frameworks* to the analysis of the public communication of the Spanish National Hydrological Plan. From a content analysis of the articles which appeared during its elaboration and approval in the main Spanish press, the contents, differences and interrelationships of the different water cultural fra-

1. El origen de este artículo se encuentra en las discusiones realizadas en el marco del proyecto *Gestión del recurso agua con participación de agentes* (GRAPA, 2001-2004) y el proyecto *HarmoniCop* (2002-2005), dirigidos por el Dr. David Saurí. Como ponencia, fue presentada en la Segunda Conferencia Científica Internacional «Medio Ambiente Siglo XXI». Universidad Central «Marta Abreu», de Las Villas, Santa Clara, Cuba. 21-24 de noviembre de 2001. Agradecemos los comentarios anónimos al primer manuscrito. Fincent van Woerden fue beneficiario de una beca Erasmus durante la realización de este trabajo.

meworks were identified. In particular, a new framework, based on sustainability claims, was identified and emerged not only as an isolated discourse, but also was progressively affecting and redefining the perceptions and arguments presented by the other more dominant cultural frameworks.

**Key words:** content analysis, cultural frameworks, mass media and the press, sustainability, water management and policy.

---

### Sumario

- |   |   |
|---|---|
| 1. Introducción   | 3. Los marcos culturales<br>en el Plan Hidrológico Nacional |
| 2. Los <i>marcos culturales</i> :<br>hacia una definición operativa | 4. Conclusiones   |

## 1. Introducción

De la misma manera que en el universo social no podemos hablar de la existencia de un sólo medio ambiente, sino de muchos —en función de las interrelaciones sociales y de las distribuciones de poder que en cada situación se producen—, no existe tampoco una sola cultura del agua, sino muchas, al igual que tampoco existe una única moralidad o racionalidad a partir de las cuales poder prescribir unívocamente las *mejores* políticas ambientales. A partir del reconocimiento de la pluralidad de las apreciaciones de la realidad, tanto social como ambiental, el análisis de las interrelaciones entre cultura, política y medio ambiente se aventura como una de las líneas de investigación más prometedoras dentro de las ciencias socioambientales, si bien, al mismo tiempo, se erige como una de las más difíciles.

Por ello, y ante la dificultad de analizar estas complejas interrelaciones de un modo general y conjunto, es necesario encontrar procedimientos operativos que nos sirvan para obtener resultados relevantes que ilustren tanto los orígenes como los efectos culturales del cambio socioambiental. Un método en auge para llevar a cabo esta labor es el examen de los *marcos culturales* que se producen dentro de las arenas públicas y, en nuestro caso, en relación con un determinado objeto de discurso o conflicto ambiental como puede ser el de la gestión del agua. En el presente trabajo se entiende por marco cultural a un *sistema coherente de elementos cognitivos y morales relativos a la forma de percibir, de racionalizar, de evaluar y de prescribir determinados fenómenos de la realidad social (o socioambiental), de tal modo que se tornan significativos y memorables para los diferentes actores sociales en juego*. En efecto, estos marcos proporcionan significado a la información y permiten ordenar los mensajes que se transmiten en los principales foros de comunicación de discusión pública. Como su nombre indica, los marcos culturales no se refieren tanto al contenido de la información como a la forma de interpretarla y de presentarla. Y en este

terreno, el análisis de los productos generados por medios de comunicación de masas, como pueden ser los artículos publicados en la prensa escrita de mayor difusión, se erige como decisivo.

El presente trabajo pretende operacionalizar el concepto de marco cultural y aplicarlo al caso específico del recurso agua. De este modo, en las siguientes líneas se procede, en primer lugar, a realizar una muy breve revisión teórica de las aportaciones más relevantes que han utilizado una perspectiva cultural similar dentro del estudio social de los problemas del medio ambiente en general. En ese mismo apartado, se especifica con más detalle la definición y el contenido de la noción de marco cultural relacionándolo con conceptos paralelos. En segundo lugar, nuestro estudio de caso se concentra en el análisis de los marcos culturales observados en la principal prensa española durante el periodo de elaboración y aprobación parlamentaria del Plan Hidrológico español. Finalmente, en la discusión, se comentan los resultados obtenidos y se evalúa la conveniencia del uso de esta aproximación teórica y empírica para el estudio de otras realidades socioambientales. Por lo tanto, en este trabajo no nos interesa evaluar la falsedad o la veracidad de las distintas reivindicaciones llevadas a cabo por parte de los diferentes agentes sociales que intervinieron en la construcción mutua de aquel peculiar ámbito de la realidad socioambiental<sup>2</sup>. Nuestro objeto radica en observar el modo que los diferentes argumentos y posiciones entorno al Plan Hidrológico Nacional se han encuadrado dentro determinados patrones relativamente coherentes de percepción, de moralidad y de razonamiento, y cómo cada uno de ellos se traducía en recomendaciones de carácter político muy distintas. Nuestro énfasis en esta ocasión, pues, recae en el estudio de la cultura, y no de la estructura, con especial atención prestada al seguimiento de la comunicación del discurso de la sostenibilidad, así como a los motivos y a las formas en que los demás marcos culturales presentes utilizaron de manera estratégica los argumentos sostenibilistas.

## 2. Los marcos culturales: hacia una definición operativa

El uso de los conceptos «marcos» y «enmarcamiento» (*frames, framing*) está tomando un papel muy prominente en los análisis de las estrategias ideológicas y culturales que los diferentes movimientos o actores sociales acometen en su lucha simbólica por alcanzar sus objetivos o justificar su lucha por el poder<sup>3</sup>. En parte, la presente situación se puede explicar por la renovada atención por los aspectos culturales y por la cultura en general, tanto en la teoría como en los análisis empíricos sociológicos o de carácter puramente político (Nash, 2001). No obstante, lo cierto es que la cultura ha estado presente en los análisis de la antropología y de la sociología y desde sus inicios. En el caso de los aspectos ambientales y ecológicos, la *antropología ecológica* (Hardersty, 1977) se

2. Para ese propósito, véase M. Chóliz Montañés (2001).

3. Véase D.A. Snow y R.D. Benford (1992), y V. M. Zald y B. Useem (1996).

centraba en los procesos de evolución y de adaptación de los *sistemas culturales* a los cambios que se producían en el medio ambiente, y sus hallazgos fueron recogidos en trabajos como los aportados por C. Geertz, R.A. Rappaport, J. Steward, u, originalmente, L. White, entre otros. En la sociología política contemporánea, la cultura se ha utilizado en numerosas ocasiones para explicar las causas y los efectos y las interrelaciones entre las dinámicas sociales y políticas, como ya hicieron en su momento P. Bourdieu (1991) y R. Edelman (1997) al explorar las relaciones entre poder, participación y uso estratégico de símbolos; y en esta línea, por ejemplo, D.A. Snow y otros (1986) defendían que la «alineación» (*alignment*) con un determinado marco de interpretación de la realidad política es condición necesaria para la participación, por lo que en las campañas de movilización social los distintos grupos siempre intentan enmarcar sus interpretaciones sobre los asuntos a tratar para que puedan ser significativas para sus miembros. En este caso, se habla de los procesos de la elaboración de los marcos para la acción colectiva, que engloban a la diagnosis, el pronóstico y la motivación.

Asimismo, también existe ya una notable tradición de aplicar la perspectiva cultural al análisis de los riesgos y de los problemas ambientales, especialmente a partir de los trabajos seminales de autores como Mary Douglas, A. Wildavsky o M. Thompson. Así, en *Riesgo y cultura* (1982), Douglas y Wildavsky distinguían entre las culturas *individualistas*, que entienden a la naturaleza como robusta y altamente resiliente —dado que odian toda posible regulación que pudiera limitar su libertad—, las culturas *comunitaristas*, que conciben a la naturaleza como algo frágil —para de este modo poder justificar la necesidad de solidaridad y de acción colectiva— y las culturas *jerárquicas*, las cuales dejan sus veredictos al respecto en manos de los expertos o a los que ostentan autoridad. Si bien esta clasificación cultural ha ido refinándose e incluye a otras categorías (como las culturas «catastrofistas») o incluso ha sido utilizada por modelos de ordenador para realizar previsiones de cambio climático (por ejemplo, el modelo Targets), lo cierto es que tal clasificación deja mucho por explicar cuando nos acercamos a realidades socioambientales muy diversas y complejas, como puede ser la de los recursos hídricos. En el presente trabajo defendemos una aproximación alternativa, que no imponga «desde arriba», «desde fuera» o de manera rígida o a priori una clasificación preconcebida o deductiva de las posibles culturas que podemos observar en un entorno social determinado. En particular, creemos posible identificar los distintos rasgos culturales a partir de una construcción «desde abajo» y de base empírica no prescrita de los posibles marcos culturales que los componen<sup>4</sup>.

Uno de los orígenes más reconocidos de la terminología sobre los marcos se debe a las aportaciones del sociólogo E. Goffman (1974). Según este autor, un marco es ante todo un esquema de interpretación que permite a los diferentes *actores* localizar, percibir, identificar y etiquetar fenómenos de la reali-

4. Véase M. Thompson, R. Ellis y A. Wildavsky (1990).

dad, de tal forma que se vuelven significativos<sup>5</sup>. Reconceptualizaciones posteriores de esta noción han permitido incrementar su capacidad explicativa y desvelar relaciones que son del todo decisivas para comprender la realidad social, y en especial aquéllas que tienen contenidos de carácter político. Así pues, por ejemplo, M. Entman (1993a y 1993b) subraya que el proceso de enmarcamiento conlleva cuatro funciones principales, que son las siguientes: definir los problemas, diagnosticar sus causas, realizar juicios morales y sugerir remedios<sup>6</sup>.

En materia ambiental, los sociólogos que han partido del análisis de la cultura se han caracterizado por su preferencia teórica de carácter social-construccionista, a pesar de que tal elección no supone el rechazo a la visión ecológico-realista o la defensa de la primacía de la perspectiva construccionista ante la realista<sup>7</sup>. Por el contrario, hacer uso de procedimientos heurísticos como el de los marcos culturales permite desvelar de manera única —y desde el punto de vista de la explicación social, también necesaria— el fundamental papel que juega la cultura en la transformación real del medio ambiente, así como en sus consecuencias en términos de sostenibilidad. Uno de los trabajos pioneros en aplicar esta perspectiva a las cuestiones de medio ambiente fue realizado por W.A. Gamson y A. Modigliani (1989) para el análisis de los discursos sobre y en contra de la energía nuclear en los medios de comunicación estadounidenses. Según estos autores, los *marcos de interpretación* (aun no se hablaba de marcos culturales) permiten a las distintas audiencias descodificar las diferentes imágenes y mensajes transmitidos por los medios de comunicación y agruparlos en distintos «paquetes de los *media*» (*media packages*). Asimismo, C. Trumbo (1996) utilizó una perspectiva similar para el examen de la cobertura en la prensa estadounidense del problema del cambio climático, observando que los científicos tienden a enfatizar y enmarcar a éste en términos de los problemas que origina y las causas que lo provocan, mientras que los políticos y los miembros de organizaciones de interés público tienden a hacerlo en términos de juicios de valor y de remedios. En este mismo sentido, A.M. McCright y R.E. Dunlap (2000) detectaron que una de las estrategias más frecuentes llevadas a cabo por parte de los movimientos conservadores americanos en relación con el problema del cambio climático era precisamente la de «re-enmarcarlo» como un proceso no problemático. De mayor alcance es aún el trabajo de M.A. Schreurs y

5. No obstante, para Goofman, la tarea de enmarcar la realidad no se alcanza nunca de manera completa, y acaba siendo siempre más bien un cometido de éxito precario.

6. Ver también J. Williams (1998).

7. En ciencias sociales ambientales, una posición epistemológica de carácter *social construccionista* es aquélla que defiende que los problemas ambientales son principalmente construcciones sociales, mientras que para los *realistas ecológicos*, los problemas ambientales *existen* independientemente del modo que hayan sido creados socialmente (véase J. Hannigan, 1995). Si bien en sociología ambiental empieza a ser comúnmente aceptado que no existe oposición sino complementariedad entre ambas posturas, cabe mencionar que esta tensión constituye solamente uno de los muchos dilemas a los que se enfrentan las ciencias sociales contemporáneas (véase D. Tàbara, 2001, 2003).

otros (2001), en donde se efectúa un análisis del enmarcamiento por parte de la prensa de tres problemas de cambio ambiental global (cambio climático, ozono, y acidificación), así como de los actores que confluyeron en su construcción social en ocho países y durante un período de veintidós años. Su trabajo demuestra con detalle cómo estos medios escritos mostraron una creciente atención por los problemas ambientales globales, especialmente a partir de la segunda mitad de los años ochenta, si bien las diferencias, tanto entre países como entre temas, eran también muy substanciales.

Aunque no existe un total acuerdo sobre el significado preciso del concepto de marco y sus variantes, la mayoría de los autores coinciden en que en cada marco confluye una serie de rasgos cuyas características propias los hacen adecuados tanto para el análisis teórico como empírico de las dinámicas comunicativas y culturales. A efectos del presente trabajo, entenderemos que todo *marco cultural* contiene al menos los siguientes elementos:

- a) *Una perceptibilidad*: a partir de los marcos culturales, se seleccionan aquellos objetos de la realidad a los que uno debe prestar atención. De este modo, subrayan aquello que es destacable o importante a observar, así como aquello que debe ampliarse, reducirse, recordarse u olvidarse de la conciencia pública o individual. Implícitamente contienen también una estética de lo percibido como bello e ideal o como desagradable y desechable<sup>8</sup>.
- b) *Una racionalidad*: proporcionan una estructura para valorar lo lógico y lo ilógico, a la vez que suministran un sistema de significado para interpretar la realidad. De esta manera, un marco cultural permite *explicar* racionalmente tanto las causas como las consecuencias de un determinado fenómeno o proceso.
- c) *Una moralidad*: contienen juicios de valor para decidir sobre lo que es moralmente bueno o malo de aquella parte seleccionada de la realidad.
- d) *Una prescriptividad*: prescriben, implícita o explícitamente, lo deseable y lo indeseable de los posibles cursos de acción, a la vez que proponen u ordenan recetas sobre cómo se debería actuar en cada caso.

De esta manera, hemos preferido la noción más amplia de *marco cultural* a la de marco interpretativo, dado que aquí se entiende que los efectos de estos marcos no solamente son los de dar significado o explicar racionalmente una situación dada, sino también los de moralizar y de prescribir. Por lo tanto, cada marco cultural permite seleccionar y ordenar una determinada relación que un agente o colectividad sociales mantienen con un objeto o recurso natural y definirla según cada situación de un modo peculiar (por ejemplo, como problemática, peligrosa, ventajosa o benigna). No obstante, no todos los marcos culturales enfatizan con la misma intensidad cada uno de estos componentes.

8. La estética puede ser considerada como un elemento aparte, si bien la experiencia estética se encuentra muy a menudo en el inicio o en la base más originaria de la percepción.

Un marco cultural constituye el telón de fondo a partir del cual se interpreta el mensaje y, por tanto, no es el mensaje en sí. Pero, a la vez, es mucho más: constituye la frontera de la percepción, de la ética y de la acción individual y colectiva y, por lo tanto, constituye el espacio cognitivo y moral a partir del cual se recrea y se justifica la realidad. Como veremos a continuación, algunos de estos marcos culturales tienden a apelar más a elementos relativos a la perceptibilidad y/o a la racionalidad, mientras que otros, tienden a incidir más en los aspectos morales y/o prescriptivos.

### 3. Los marcos culturales en el Plan Hidrológico Nacional

#### 3.1. *El Plan Hidrológico Nacional*

##### *Antecedentes*

La tradición de política del agua en España se ha caracterizado en gran medida por el regeneracionismo de finales de siglo XIX, el cual, en un contexto de grave crisis económica, convirtió ya a la planificación hidrológica en un asunto crucial para la modernización del país (Swyngedoun, 1999). En aquella tradición, primaba ante todo garantizar la oferta de agua a través de la construcción de obra pública subvencionada por el Estado (embalses y canales), con el objetivo de favorecer la expansión de regadío y la generación de energía eléctrica. Esta política disfrutó de un intenso auge especialmente durante el periodo de la posguerra, si bien su arraigo fue tal que tuvo continuidad a lo largo del siglo XX. De este modo, las obras hidráulicas de superficie dieron lugar a una importante transformación del paisaje español y más aún en aquellas áreas que conservaban una importante tradición de riegos. El desarrollo técnico y el acusado énfasis por construir que caracterizaba esta etapa de la política hidráulica española dotaron al país de una red nacional de pantanos y de canales que se tradujo en un considerable aumento de la superficie regada (sobre todo en la vertiente mediterránea) y de la energía eléctrica. Más aún, en una economía donde un sector primario con bajo componente de capital y donde el conocimiento altamente especializado aún tenía un papel muy importante, la expansión del regadío tuvo un efecto multiplicador en la producción agraria, en la ocupación rural y en el asentamiento de la población (Pérez Díaz y otros, 1995). Como veremos, esta peculiar forma de entender el recurso agua y su relación con la colonización o edificación «nacional» y su relación con el crecimiento económico ha perdurado hasta nuestros días. Todo ello dio lugar a que, durante las últimas décadas del siglo XX, la política del agua seguía entendiéndose como un elemento de integración territorial y de solidaridad entre «regiones» y que culminó ya a principios del siglo XXI con la presentación del Plan Hidrológico Nacional, siendo para muchos el último exponente de esta tradición de política basada en la máxima oferta posible de recursos hídricos.

La elaboración de un plan hidrológico nacional (PHN) estaba ya prevista en la Ley de Aguas de 1985 (modificada por la Ley 46/1999) y que exigía «una previa planificación hidrológica» con el objeto de que el agua, como bien públi-

co, pudiera estar disponible en la cantidad y calidad necesarias «sin degradar el medio ambiente [...], minimizando costes socioeconómicos y con una equitativa asignación de las cargas generadas en el proceso». Con el propósito de dar cumplimiento a los preceptos de la ley, el Gobierno español adquirió el mismo año el compromiso de elaborar un PHN. Sin embargo, el primer borrador del PHN no fue presentado hasta ocho años más tarde, en abril de 1993. Dicha propuesta definía, sobre la base de una estimación creciente de la demanda, el problema del agua en España como un problema grave de «desequilibrio hidrológico» y de déficit generalizado que debía solucionarse a través de la transferencia de recursos hídricos entre las diversas cuencas. Para ello, el anteproyecto proponía un conjunto de grandes trasvases entre cuencas, siendo el principal la transferencia de unos 1.500 hm<sup>3</sup>/año desde el río Ebro hacia el eje mediterráneo (Barcelona, Región Valenciana y Murcia), además de otras muchas obras hidráulicas de regulación y distribución. No obstante, sus contenidos toparon con una fuerte oposición por parte de distintos actores. Aragón, por su condición de ribereña, fue la primera comunidad autónoma que manifestó su rechazo a la propuesta de PHN, reclamando el agua del río Ebro como un recurso necesario para el desarrollo económico de la región y oponiéndose a ceder agua a otras comunidades más favorecidas en este aspecto. Más tarde, otros actores, como las organizaciones ecologistas, se unieron al frente de oposición abierto por regiones como la aragonesa, cuestionando los objetivos globales del PHN y pidiendo una revisión profunda de los principios que orientaban la formulación de la política del agua en España. El PHN ha sido origen de numerosos conflictos y manifestaciones, las mayores en España por motivos relacionados con el medio ambiente en las últimas décadas. Su aprobación provocó un alud de más de doscientas cuarenta mil alegaciones, además de una queja de la Comisión Europea ante el tribunal europeo por falta de transparencia y apertura del Gobierno español en los procesos de información y participación públicas pertinentes.

La primera ola de oposición al Plan, unida a los planteamientos del Consejo Nacional del Agua —como órgano responsable de emitir un informe preceptivo sobre el anteproyecto de PHN (y que se manifestó en sintonía con las propuestas de los ecologistas)— favoreció una reformulación parcial de los contenidos del anteproyecto. Aun así, la nueva versión (marzo de 1994) se mantuvo fiel a los principios y a los objetivos que habían inspirado el anterior. Pese a la voluntad política del Gobierno, el segundo intento tampoco vería finalmente la luz, a causa de dos iniciativas parlamentarias del Congreso y del Senado que imponían la presentación previa de un plan de regadíos y la aprobación de los planes hidrológicos de cuenca como requisito previo a la tramitación parlamentaria del PHN —unidas a los frentes de oposición ya abiertos— y que desembocaron en el bloqueo definitivo del proyecto socialista<sup>9</sup>. Posteriormente,

9. Véase P. Arrojo y J.J. Gracia (2000); P. Arrojo y otros (2001); J. Mezo (1995). Sobre el fracaso del PHN presentado en 1993 por el Gobierno socialista, véase D.Saurí y L. del Moral (2001).



a partir de 1996, el primer gobierno del conservador Partido Popular puso freno a la ejecución del sistema de trasvases diseñado por el gobierno anterior. Precisamente, el hecho de que durante aquella legislatura no se diera en España ningún período de sequía tan grave como los ocurridos durante la primera mitad de los noventa evitó el resurgimiento de la polémica regional por el agua. No obstante, y a pesar de que el recién creado Ministerio de Medio Ambiente (MIMAM) consiguió avances significativos en la política del agua en España (se aprobaron los Planes de Cuenca Intercomunitarios y la reforma de la Ley de Aguas, y se redactó el Libro Blanco del Agua<sup>10</sup>), el Plan Hidrológico Nacional quedó nuevamente como un tema sin resolver.

### *El PHN del 2001*

Bajo el gobierno de mayoría absoluta del Partido Popular, la elaboración y aprobación del PHN se convirtió en un compromiso político de primer orden y constituyó *el* gran proyecto del Ministerio de Medio Ambiente. De esta forma, el nuevo Anteproyecto del PHN fue presentado sólo dos meses después del nombramiento del nuevo ejecutivo (septiembre del 2000). La nueva propuesta, elaborada a partir de los trabajos realizados a lo largo de las dos últimas legislaturas, mantuvo su propósito de abordar los problemas hídricos de todas las cuencas hidrográficas del territorio español «equilibrando» los «déficits» de unas con los «excedentes» de otras. En este sentido, el nuevo proyecto preveía un trasvase de 1.050 hm<sup>3</sup>/año desde la cuenca del Ebro hasta el llamado «arco mediterráneo» (regiones de Cataluña, Valencia, Murcia y Almería).

Sin embargo, los trasvases entre cuencas se han ido convirtiendo, tal y como sucedió con la propuesta del primer gobierno socialista, en el aspecto más conflictivo de los proyectos de ordenación de los recursos hídricos en España. Y en la nueva situación, las reacciones de los distintos gobiernos regionales y de otros actores sociales a la nueva propuesta de PHN no se hicieron esperar. De hecho, y también históricamente, los trasvases entre cuencas se han ido convirtiendo, tal y como sucedió con la propuesta del primer gobierno socialista, en el aspecto más conflictivo de cualquier proyecto de ordenación de los recursos hídricos en España. El MIMAM, en un intento de evitar la apertura de un nuevo debate territorial entorno al PHN que impidiera el consenso necesario para aprobar el proyecto, apeló a la «vertebración nacional» y la «solidaridad interregional» en su fase de presentación y negociación del Plan con el resto de fuerzas políticas. Sin embargo, ante éste, y por parte de las comunidades autónomas, surgieron un conjunto de muy distintas reacciones. En primer lugar, aparecieron aquéllas opuestas frontalmente al PHN, principalmente por haber sido incluidas en las llamadas «cuencas cedentes» (Aragón y, en menor medida, Cataluña); en segundo lugar, aquéllas que, por el contrario, mostraron su satisfacción y que vieron en el Plan la respuesta

10. MIMAM (2000).

definitiva a sus demandas históricas de agua y la solución al déficit hídrico crónico de su territorio, y, en tercer lugar, aquéllas que aún manifestando sus reservas sobre el contenido del Plan, optaron por la negociación con el Gobierno central con el objetivo de obtener el mayor beneficio para su territorio a resultas de la aprobación de éste, por ejemplo, en materia de inversiones (Andalucía, Cataluña y Castilla-La Mancha, entre otras). Paralelamente, tanto a nivel nacional como dentro de cada uno de los territorios afectados, los grupos ecologistas también hicieron oír su voz con fuerza. A ellos, se les unieron también expertos de distintas disciplinas, así como otros agentes sociales y económicos de diversa índole, los cuales contribuyeron a reforzar los argumentos ecologistas y territoriales sobre las negativas implicaciones ambientales, sociales y económicas del Plan.

De esta forma, y en un contexto de intenso enfrentamiento político y territorial, y a pesar de los intentos de distintos actores de frenar con recursos legales el PHN, éste fue aprobado por ley el 5 de julio del 2001. En la presente investigación, nos centramos en el estudio de un periodo crucial en la política hídrica del Estado español los meses anteriores a la presentación del PHN. No obstante, el debate, lejos de haber concluido, se mantiene vivo tanto en los ámbitos técnico y político como en el conjunto de la sociedad.

### 3.2. Metodología y resultados

Con el objeto de analizar los diferentes marcos culturales que confluyeron en los discursos públicos durante la tramitación y aprobación de este instrumento de planificación del recurso agua (septiembre de 2000-agosto de 2001), se realizó un análisis de contenido de la principal prensa escrita española durante este período. Como es sabido, este tipo de análisis es frecuente a la hora de estudiar cómo los medios de comunicación y la prensa en particular abordan —y en nuestro caso, enmarcan— la temática ambiental<sup>11</sup>. Entre ellos, destaca la aportación de Colin Lacey y David Longman (1997), los cuales demostraron la fuerte correlación que se produce entre la intensidad de la cobertura por parte de los medios de comunicación escritos y la preocupación pública por el medio ambiente, medida a través de sondeos de opinión pública, especialmente en temas medioambientales poco conocidos, como puede ser el cambio climático. Los hallazgos de Lacey y Longman proporcionan un argumento fuerte para defender la notable validez de los resultados obtenidos a partir de estudios de contenido de los medios de comunicación a la hora de estudiar percepciones e interpretaciones culturales de problemas del medio ambiente difíciles de experimentar personalmente. En otras palabras, estos resultados no sólo expresan situaciones que se limitan a fenómenos que ocurren únicamente *dentro de* los medios de comunicación, sino que representan y permiten explicar realidades sociales y culturales mucho más amplias.

11. Véase, por ejemplo, A. Anderson (1997).

Para llevar a cabo esta labor, se escogieron los cuatro periódicos de ámbito nacional con mayor difusión<sup>12</sup> y se escogieron los artículos referentes al Plan Hidrológico Nacional aparecidos durante los once meses comprendidos entre septiembre del año 2000 y agosto del 2001. Para cada uno de estos meses se seleccionó, de forma aleatoria, una muestra de 25 artículos ( $n_i = 25$ , representativa de la comunicación mensual), que resultó en una muestra total de 275 artículos ( $N = 275$ ). Con el propósito de obtener una máxima heterogeneidad en cada una de las submuestras, se buscó un equilibrio entre el número de artículos procedentes de las distintas orientaciones ideológicas de los periódicos —derechas e izquierdas— y el tipo de artículo —por ejemplo, editorial, noticia, opinión y entrevista— seleccionado. Una vez seleccionados los artículos, para cada uno de ellos se rellenó una ficha de descodificación en la que se iban registrando, entre otras, las siguientes informaciones: *a*) qué marcos culturales estaban presentes y en qué orden, es decir, si éstos eran identificados como principales o bien como secundarios; *b*) las principales expresiones y frases que permitían clasificar a los diferentes contenidos en cada marco respectivo; *c*) los actores sociales mencionados en cada artículo, y, *d*) las relaciones con otros marcos, en particular, cuáles eran los marcos «atacados» por parte del resto. Para la ejecución de la tarea de vaciado de los artículos, se consideró conveniente utilizar un procedimiento híbrido y sintético entre las aproximaciones más «positivas» o cuantitativas que se utilizan regularmente en los análisis de contenido por ordenador y aquéllas que usan aproximaciones más interpretativas o cualitativas. Después de realizar una prueba piloto, se identificaron seis marcos culturales en base a los cuales se realizó el análisis de contenido del conjunto de los artículos.

De este modo, cada uno de estos marcos concebía de una forma distinta el PHN. Y, asimismo, distintos actores<sup>13</sup> hacían uso de estos marcos para construir un discurso propio entorno al Plan en base a unos argumentos peculiares y utilizando una terminología específica. Por este motivo, es posible identificar para cada marco, a partir de una serie de palabras clave, giros retóricos o expresiones que son distintivos de cada uno de ellos. Los marcos principales que finalmente emergieron del análisis de los artículos fueron los siguientes:

1. **Nacionalista:** en este marco, la principal realidad percibida es el Estado nación, tanto como principal o único escenario en el que se deben plantear los problemas a discutir, como las soluciones a adoptar. Los artículos que se desarrollaban bajo este marco cultural hacían continuas referencias a elementos como la solidaridad entre regiones, a España, al patriotismo, o

12. Se trata de *El País*, *El Mundo*, *ABC* y *Expansión*.

13. Nos referimos a los actores (sociales, políticos, económicos) mencionados en los artículos y, en el caso de los editoriales o los artículos de opinión, a los mismos autores. En este artículo, hemos optado a propósito por mantener el anonimato de las personas y la fecha exacta de las citas obtenidas, puesto que nuestro interés aquí es principalmente teórico.

la superación de lo que se mencionaba «la última diferencia que separa España: aquella que divide el país entre la España seca y la España húmeda» (*sic*). Este marco entendía el Plan Hidrológico Nacional como un «proyecto nacional» que, a través de acciones como los trasvases entre cuencas, había de resolver, de «una vez por todas», «el desequilibrio hídrico que sufre el país». Así, se expresaba con frases como las siguientes:

[...] éste es un proyecto de España, de integración nacional, de solidaridad entre territorios, en el que está en juego la idea y el proyecto de España (político del ministerio de Medio Ambiente, febrero del 2001).

[...] desarrollar un modelo para el conjunto de España y no sólo para un territorio (político del Ministerio de Medio Ambiente, marzo del 2001).

Estamos dispuestos a negociar lo que haga falta, lo que es innegociable es la retirada del Plan, porque los españoles llevan más de 30 años esperando una solución, y el Gobierno va a afrontar este problema de Estado (político del Ministerio de Medio Ambiente, octubre del 2000).

Creo que los españoles, sean de la región que sean, no entenderían nunca que se le negara el agua a quién tiene sed (portavoz en el Senado, marzo del 2001).

2. **Naturalista:** las preocupaciones y los argumentos que se esgrimen desde este marco hacían referencia a los impactos sobre la naturaleza que acarrearía la realización de las obras del PHN. En este marco, se subraya la importante función de los ríos en el mantenimiento de los ecosistemas naturales y se reivindica la necesidad de preservar no sólo la cantidad, sino también la calidad de los recursos hídricos. En este caso, el telón de fondo del que partían las concepciones y las valoraciones de los discursos se articula entorno a resonancias relativas al equilibrio o el caudal ecológicos, a la afectación de zonas de especial protección para las aves o a referencias a objetos o espacios naturales concretos como el Delta del Ebro, el lince ibérico o el mejillón de agua dulce. Veamos algunas de estas referencias:

Otros nueve pantanos y obras hidráulicas proyectados en el PHN también se sitúan en zonas habitadas por el lince ibérico, que es igual que decir zonas no degradadas y de alto valor ambiental (grupo ecologista, octubre del 2000).

El Delta del Ebro es la zona que puede verse afectada más directamente por la extracción de agua del río (experto del Parque Natural del Delta del Ebro, octubre del 2000).

España necesita un Plan Hidrológico Nacional que responda a los intereses de las personas y también de la naturaleza. Consideramos que lo que salga de este Plan influirá decisivamente en la conservación del medio ambiente de nuestro país (grupo ecologista, octubre del 2000).

[...] el PHN ignora los caudales ecológicos y la recarga de los acuíferos (grupo ecologista, noviembre del 2000).

[...] es necesario un caudal tres veces mayor que el previsto por los del Plan como caudal ecológico (experto, abril del 2000).

3. **Expansionista:** en este caso se incidía en la necesidad de realizar aquellas obras hidráulicas que permitan asegurar e impulsar el actual modelo de crecimiento económico y que permitan satisfacer el continuado aumento de las «necesidades» de consumo de agua. Este marco considera al agua que fluye por los ríos y desemboca hasta el mar como agua perdida, en tanto que no sea almacenada o utilizada de un modo u otro. El agua es vista como un factor de producción estratégico que debe poder ofrecerse siempre en su máxima cantidad posible al mínimo coste para los usuarios. Este marco equipara demandas con necesidades de agua, por lo que hace continuas referencias a las perentorias «necesidades» presentes y futuras de agua del país, a la productividad de la agricultura, a la rentabilidad de los regadíos, al desarrollo y al crecimiento económico de las distintas regiones españolas. Se expresa, por ejemplo, así:

[...] la demanda de recursos hídricos es para garantizar el regadío de las explotaciones existentes y no para futuras ampliaciones, y para garantizar el suministro en los núcleos turísticos, sector estratégico para la economía española (Cámaras de Comercio de Valencia, noviembre del 2000).

El reparto territorial [del agua] es la única solución efectiva a las carencias que limitan el desarrollo de no pocas regiones (político de la Administración central, septiembre del 2000).

[...] puesto que la distribución y la disponibilidad de agua precisa hoy soluciones inmediatas, la posibilidad de un trasvase debe ser vista como una respuesta nada despreciable para hacer frente a las necesidades presentes (político de la Consejería de Medio Ambiente de Cataluña, septiembre del 2000).

[...] [el agua] un recurso escaso y estratégicamente esencial tanto para el crecimiento de un país como para su desarrollo (político de la Consejería de Medio Ambiente de Cataluña, septiembre del 2000).

4. **Catastrofista:** los discursos que se construían desde este marco hacían referencia ante todo a los futuros peligros que suponían tanto la ejecución del Plan como su paralización. Y, al mismo tiempo, estos temores se expresaban desde una doble vertiente. Por un lado, se referían a los riesgos ambientales que se derivarían de la realización de las obras del Plan como la extinción de especies, la regresión del Delta del Ebro, la cuña salina o la pérdida de hábitats y la alteración de ecosistemas, o a los efectos no deseados de carácter catastrófico, tanto para la economía como para la sociedad, que podrían acarrear la no realización de tales obras hidráulicas, como podrían ser los problemas de abastecimiento de agua en determinadas zonas. De esta forma, se utilizan, entre otros elementos, los siguientes:

[...] Barcelona y la región metropolitana entera corren el peligro de quedarse sin agua dentro de un par de veranos si no se llevan a cabo las obras incluidas en el PHN (político del Ministerio de Medio Ambiente, junio del 2001).

Si el PHN se lleva a cabo tal y como su borrador plantea, atentaría gravemente a la naturaleza española (grupo ecologista, septiembre del 2000).

Nuestros ríos están sobreexplotados. El río Ebro ya está regulado en un 64%. Si se llevan a cabo las obras previstas en el trasvase será el golpe de gracia. El Delta del Ebro está sentenciado a muerte (experto, octubre del 2000).

5. **Territorialista:** desde este marco, se considera que el agua es el elemento propio y clave de la identidad y del patrimonio natural y cultural de la zona o de la comunidad autónoma en cuestión, no siendo posible, por lo tanto, reducir y expresar su valor solamente en términos económicos o de contribución a la consolidación del Estado nación español. En este sentido, este marco hace especial mención a las reivindicaciones de aquellas comunidades que se erigen en defensa de los intereses de su propio territorio, ya sea dando su apoyo al PHN o bien pronunciándose en contra del mismo. Algunas de las palabras clave más utilizadas por este marco son el agravio comparativo que dicen sufrir algunas regiones de la llamada España interior, para satisfacer los intereses y el desarrollo de otras comunidades situadas en la costa y que supuestamente resultaron más beneficiadas por el Plan. De este modo, se expresa diciendo:

La Mesa de Infraestructuras de Almería apela a las comparaciones para demostrar que el PHN inflige a su provincia un agravio comparativo (político local, septiembre del 2000).

Hay que escuchar el clamor de nuestro pueblo y de muchos otros pueblos que ven como se trasladan recursos de las zonas abandonadas a las que tanto tienen ya (político de la Comunidad Autónoma de Aragón, noviembre del 2000).

Uno de los problemas más graves que hay es el desequilibrio entre la España interior y la de la costa. Han surgido dos países: el que crece, progresa y es pujante, y otro, el del interior, el 80% del territorio, que está destinado a desaparecer [...] Ya es hora de que alguien plantee el crecimiento donde están los recursos y no llevar el recurso (agua) donde ya hay desarrollo (político de la Comunidad Autónoma de Aragón, noviembre del 2000).

6. **Sostenibilista:** este marco desarrolla un discurso donde lo fundamental es la integración de las dimensiones ecológica, social y económica en la planificación y la gestión de los recursos hídricos. En particular, el marco sostenibilista reivindica una «nueva cultura de agua» como el nuevo paradigma de gestión y apela a estrategias de reutilización, de racionalización en el uso y de gestión de la demanda como solución a los problemas de agua en España. Incluía también referencias a los derechos o al bienestar de las futuras generaciones, a la civilización, y se proclamaba innovador. En particular, se pronunciaba con giros como los siguientes:

[...] hay que decir con claridad que el hecho de que los ríos lleven agua no es ningún despilfarro sino una necesidad sanitaria, ecológica y vital para los seres

humanos: salvaguardando lo poco que queda de nuestro medio ambiente hídrico, estamos defendiendo nuestra propia supervivencia como sociedad civilizada (experto, abril del 2001).

El río como río: ésa es la Nueva Cultura del Agua (experto, verano del 2001).

[...] hacer posible desde el máximo consenso político, la ejecución de programas con compromisos temporalizados de financiación de la nueva política del agua para asegurar una gestión de aprovechamiento integral y sostenible. (políticos del Congreso de Diputados, mayo del 2001).

El PHN debería integrarse dentro de un amplio programa de desarrollo sostenible (experto, junio del 2001).

Posteriormente a la identificación de los anteriores marcos culturales principales, fue posible detectar también la presencia de otros dos marcos culturales que aparecían con menor frecuencia y que eran los siguientes:

7. **Experto-economista:** sostiene sus posiciones en un lenguaje y unas valoraciones que se entienden como «expertas» a partir de la aplicación de la teoría económica más ortodoxa y convencional en relación con una concepción del agua como bien económico plenamente divisible y comercializable. De este modo, propone soluciones a los problemas de agua en España que apuestan por la introducción de instrumentos de mercado en la gestión hídrica combinados con la utilización de tecnología más eficiente disponible. El agua es considerada por este marco como un objeto (y, por tanto, no como una relación ecológica, cultural o nacional) que debería estar sujeto a las leyes de la libre competencia entre la oferta y la demanda del mercado y por tanto al que se debería poner precio en función de los costes de su producción. Algunas de sus principales referencias se reflejan en las siguientes citas:

La creación de derechos de propiedad y la posibilidad de comprar y vender agua a precios de mercado es una vía que ha de ser explorada ante el fracaso de los sistemas existentes en la actualidad (experto, abril del 2001).

El agua es un bien económico susceptible de ser explotado y distribuido por la iniciativa privada a través del mercado (ibidem).

Cuando se haya creado un mercado para el agua y ésta tenga precio, será el momento de analizar hasta qué punto merece la pena realizar trasvases o crear depuradoras de agua salada o cualquier otra solución técnica (ibidem).

8. **Experto-legalista:** cuyo énfasis recaía constantemente en la necesidad de adecuar el PHN a los requerimientos de la legislación europea en materia de medio ambiente (principalmente con respecto a la Directiva Marco de Agua, la Directiva de Hábitats y la Directiva de Aves), así como a los preceptos de la legislación nacional vigente de la gestión del agua se refiere. Algunas de las palabras clave más utilizadas por este marco hacían refe-

rencia a la inconstitucionalidad del plan, al incumplimiento de la Ley de Aguas o de la normativa comunitaria, entre otras. Este marco utilizaba giros retóricos como las siguientes:

Iglesias reiteró ayer que presentará un recurso de inconstitucionalidad una vez que se apruebe el PHN y exigirá a los organismos europeos que se cumpla la normativa comunitaria en materia de medio ambiente (político de la Comunidad Autónoma de Aragón, junio del 2001).

[...] el PHN incumple tres directivas comunitarias, la de Hábitats, la del Agua y la de Aves, lo que impedirá que España obtenga fondos de la UE para llevar a cabo las obras hidráulicas y el trasvase del Ebro (organizaciones ecologistas, junio del 2001).

Es evidente que entre todos estos marcos culturales existen múltiples relaciones y en parte similitudes, aunque también mantienen su peculiaridad y distintividad, ya que de un modo u otro cada uno de ellos se opone o difiere en algún aspecto central muy importante a todos los demás. Así, por ejemplo, podría decirse que el marco expansionista se relaciona con el experto-economista, aunque cuando nos acercamos a explorar sus componentes preceptuales o sus implicaciones prescriptivas observamos que son muy diferentes: el experto-economista aboga por la internalización de los costes en los precios del agua que supone la generación de las obras hidráulicas, por lo que si esto se llevara a cabo, los usuarios finales deberían pagar unas sumas tan astronómicas por el precio del agua que finalmente los objetivos de crecimiento a todo precio implícitos en el marco expansionista (o de integración nacional en el nacionalista) serían irrealizables. Por otro lado, existen relaciones entre el marco naturalista y el sostenibilista, si bien el espacio perceptual, normativo o prescriptivo a partir del cual emergen las preocupaciones en el primero es más concentrado o limitado que en el segundo, el cual incluye otros aspectos sociales o económicos.

De esta manera, podemos ilustrar de manera operativa para el estudio de caso de la tramitación y aprobación del PHN los distintos componentes de los marcos culturales empleados para articular los discursos, subrayar u ocultar realidades, o prescribir determinadas opciones políticas en base a la tabla 1, la cual contiene, de manera sintetizada y representativa, algunos de los elementos o los giros utilizados en cada caso.

A partir de la anterior categorización y de la explotación de los 275 artículos de periódico, se obtuvieron los siguientes resultados, que fueron agrupados en períodos mensuales, entre los cuales se recoge con especial atención la evolución del marco sostenibilista<sup>14</sup> (figuras 1, 2, 3, 4 y 5).

14. Excepto los resultados relativos a julio y agosto del 2001, que se agruparon como si fueran un solo mes, con lo que se mantuvo el mismo tamaño mensual de la muestra ( $n_1 = 25$ ), dada la escasez de artículos publicados sobre esta materia durante el periodo estival.



**Tabla 1.** Contrastes entre los distintos componentes de los marcos culturales identificados en la comunicación de la tramitación y aprobación del PHN.

Marco	Componente			
	Perceptibilidad	Racionalidad	Moralidad	Prescriptividad
<b>Nacionalista</b>	El Estado nación es el problema y escenario principal o único donde deben partir las discusiones al respecto. El agua es un elemento de articulación nacional.	Lo lógico es que el PHN contribuya a la articulación nacional. No es lógico que se desvertebre el Estado español.	Es inmoral poner obstáculos a la edificación nacional. EL PHN es moralmente bueno para el equilibrio y la superación de las diferencias en España.	El PHN debe utilizarse para articular y superar las desigualdades en España. El PHN debe aprobarse «por cojones» ( <i>sic</i> ; político de la Adm. central).
<b>Naturalista</b>	La naturaleza —los espacios naturales y muchas especies sensibles— están amenazadas; el agua es una relación ecológica.	Es ilógico, y por tanto no tiene sentido, que el PHN destruya el patrimonio natural.	Es éticamente inmoral destruir a las especies y a los espacios naturales.	La naturaleza debe protegerse. La sociedad debe adaptarse a la naturaleza y no la naturaleza a la sociedad.
<b>Expansionista</b>	La economía es el principal problema a resolver; el agua es un factor de producción.	Lo racional es maximizar el crecimiento económico.	Es inmoral frenar el crecimiento económico, ya que perjudica a la población del país.	Debemos crecer y mejorar la competitividad de nuestra economía. La inversión pública debe realizarse.
<b>Catastrofista</b>	El agua puede ser origen tanto de seguridad como de grandes riesgos catastróficos para la sociedad, para la economía o para el medio ambiente.	Lo racional es gestionar los peligros relacionados con la falta o la mala gestión del agua.	Es inmoral desproteger a la población contra los riesgos hídricos y la escasez de agua.	Debemos protegernos de los riesgos hídricos, garantizar la seguridad y evitar riesgos innecesarios.
<b>Sostenibilista</b>	Lo importante es la permanencia de la sociedad a largo plazo y asegurar el bienestar de las futuras generaciones; el agua es un elemento sistémico de estructuración social y ambiental.	La sostenibilidad a largo plazo depende de la armonización de las racionalidades económicas, sociales y ecológicas. Es ilógico tomar medidas que supongan efectos perversos irreversibles a medio o a largo plazo.	Es inmoral perjudicar a las generaciones futuras en beneficio propio y no avanzar en el equilibrio a largo plazo entre la naturaleza y la sociedad.	Debemos integrar los objetivos económico, social y ecológico y hacer propuestas en este sentido a largo plazo y que tengan en cuenta la globalidad.

**Tabla 1.** Contrastes entre los distintos componentes de los marcos culturales identificados en la comunicación de la tramitación y aprobación del PHN (continuación).

Marco	Componente			
	Perceptibilidad	Racionalidad	Moralidad	Prescriptividad
<b>Territorialista</b>	El agua como patrimonio territorial y como un elemento de identidad cultural y articulación económica principalmente local o regional.	No tiene sentido que se destruya el patrimonio cultural y económico que representa para el territorio el agua en general y los ríos en particular.	Es inmoral atentar contra las personas del territorio (interior) con un PHN que lleva fuera del territorio local (y derrochará innecesariamente) un patrimonio hídrico que pertenece a las poblaciones locales.	Debemos luchar contra la usurpación del patrimonio hídrico de nuestra región. O en caso contrario (en las regiones beneficiadas) debemos realizar acciones para que se lleve a cabo.
<b>Experto-economista</b>	La provisión del agua tiene unos costes y genera una utilidad económica, el agua es un bien económico divisible infinitamente, como cualquier otro del mercado.	Es ilógico que el precio del agua no internalice los costes de su provisión o depuración, o que no se creen mercados competitivos de agua.	Es inmoral que los usuarios no paguen un precio justo por el agua que utilizan o que no existan mercados competitivos al respecto.	Deben internalizarse los costes de provisión o depuración del agua y deben crearse mercados hídricos que integren los costes económicos, sociales o ambientales respectivos.
<b>Experto-legalista</b>	Existen unas leyes ya hechas y deben cumplirse en todos sus ámbitos de aplicación. El agua es un objeto de derecho, cuya propiedad y gestión está regulada por la legislación vigente.	Lo lógico es partir de la legislación vigente y ceñirse a lo prescrito por la ley. Es ilógico actuar de otro modo, puesto que ello puede generar mayores problemas.	Es inmoral, o en su caso es punible, en un estado de derecho, atentar contra la legislación vigente.	Las leyes hidráulicas deben primero cumplirse o, en otro caso, modificarse a partir de los procedimientos establecidos .

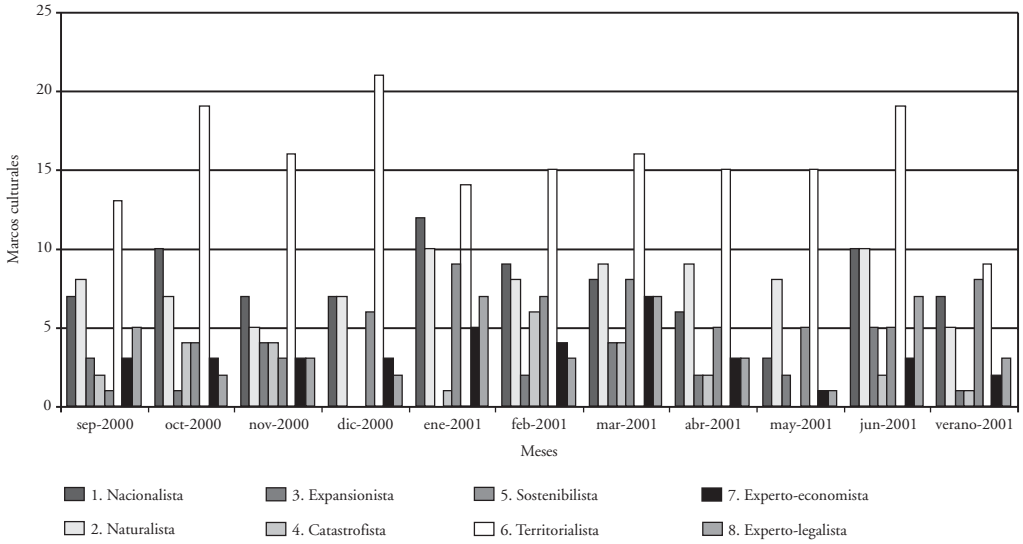


Figura 1. Evolución mensual del conjunto total de los marcos culturales. Observamos como el marco territorialista fue el predominante.

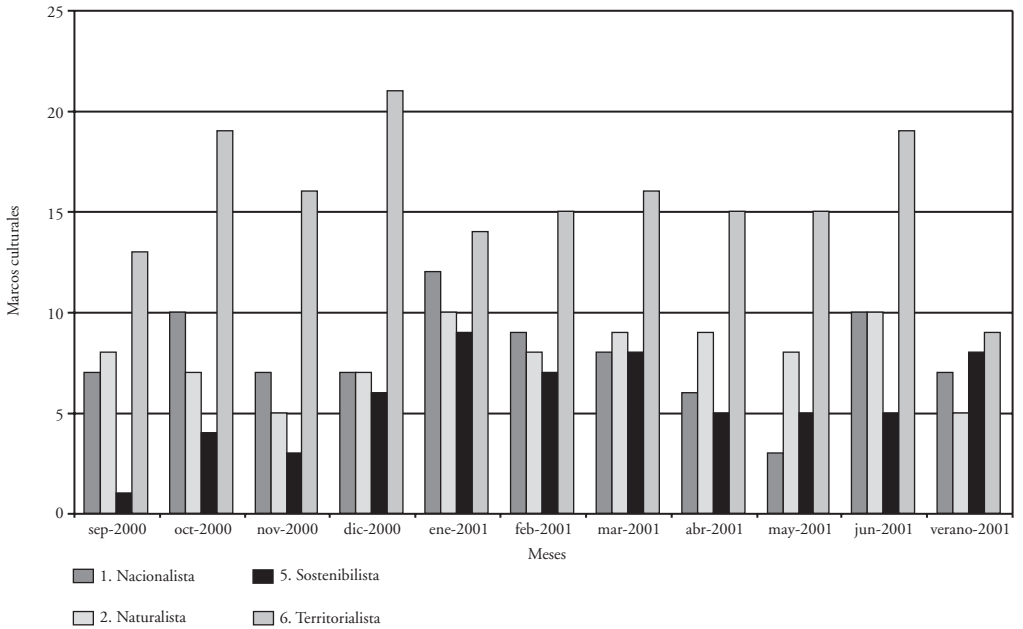
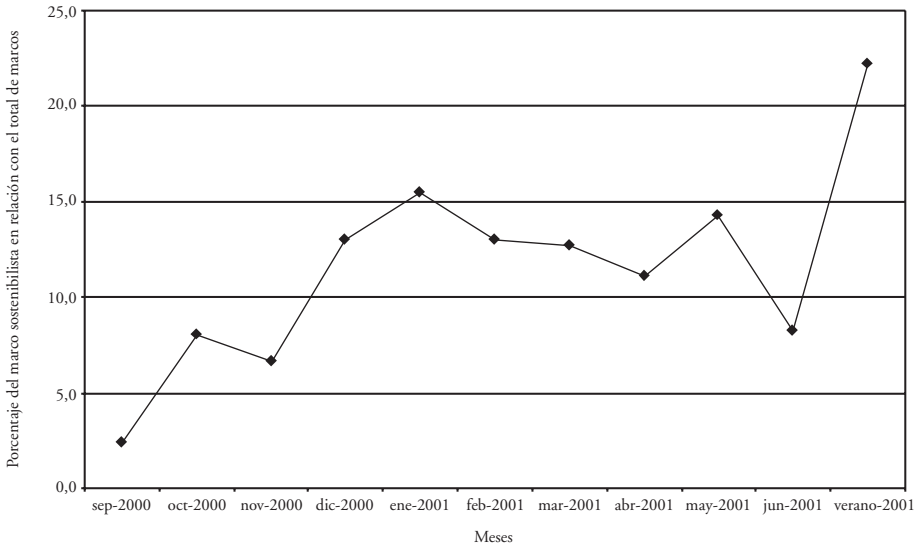
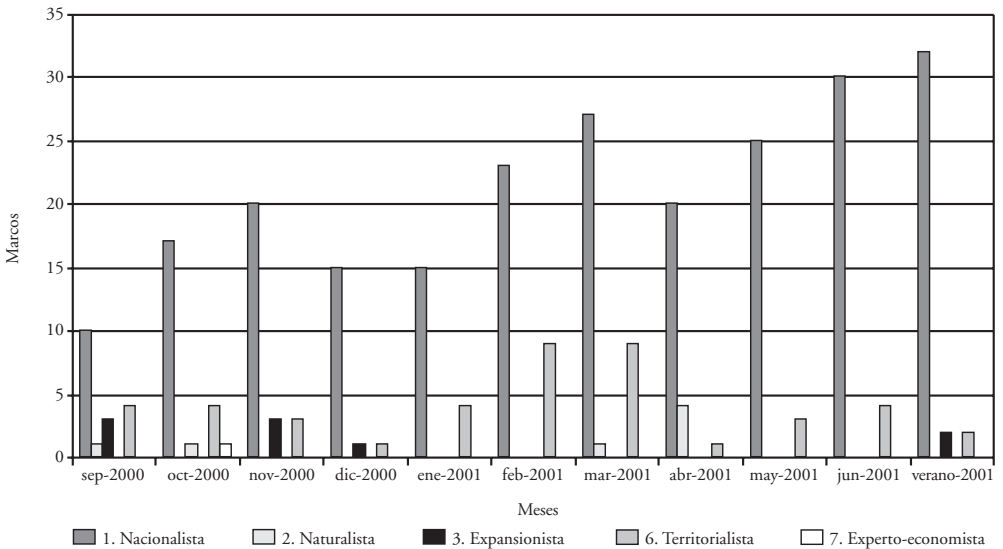


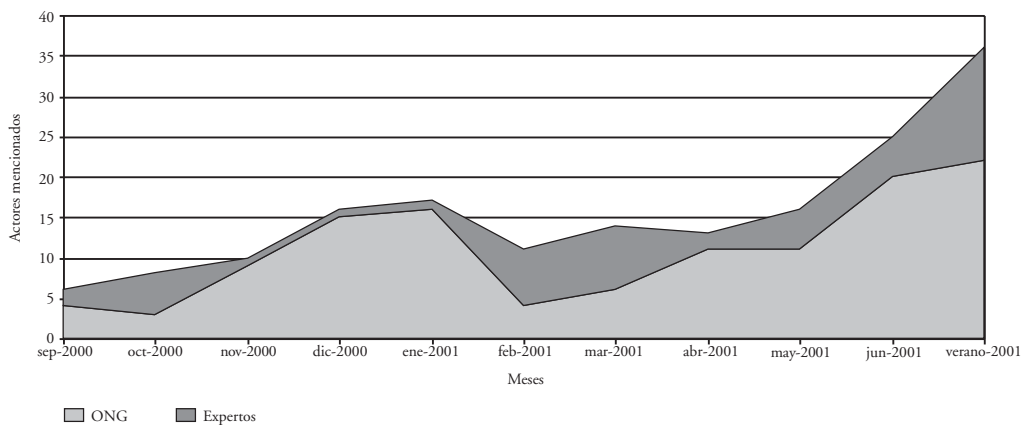
Figura 2. Evolución mensual de los cuatro principales marcos culturales, que corresponden al nacionalista, naturalista, sostenibilista y territorialista.



**Figura 3.** Porcentaje del uso del marco sostenibilista, tanto como marco principal o secundario, en relación con el uso del resto de marcos culturales. El marco sostenibilista, prácticamente inexistente al principio de la tramitación parlamentaria, si bien está sujeto a un comportamiento cíclico, muestra un crecimiento sostenido a lo largo del periodo, con especial aumento al final del mismo.



**Figura 4.** Evolución mensual de los marcos culturales atacados por parte de los demás marcos culturales. El principal marco cultural atacado por los demás, y por lo tanto entendido como inapropiado para explicar o prescribir la realidad sobre el PHN, es el marco nacionalista.



**Figura 5.** Evolución mensual del número de actores mencionados por parte del conjunto del total de marcos culturales. El recurso a la mención de expertos por parte de todos los marcos culturales aumentó durante todo el periodo analizado, con especial crecimiento en las semanas antes de su aprobación.

En resumen, a partir del análisis cuantitativo mensual —a partir de la interpretación cualitativa— del conjunto de la muestra de artículos seleccionados, observamos los siguientes resultados: *a*) la existencia de una pluralidad bastante amplia de marcos culturales (y no solamente tres o cuatro como nos podría sugerir la aproximación de Douglas y Wildasky), a la hora de interpretar, valorar, o prescribir esta misma realidad socioambiental; *b*) la predominancia del marco territorialista a lo largo de todo el período de estudio; *c*) la presencia cíclica, con tendencia al aumento, del marco sostenibilista, bien como marco principal o como marco secundario, además de su presencia prácticamente inexistente al inicio del proceso; *d*) el marco nacionalista es el marco más atacado a lo largo de todo el período, y *e*) la creciente mención y recurso a expertos y a organizaciones de interés común a medida que se acercaba el momento de la aprobación del PHN. De este modo, vemos cómo el marco sostenibilista se presenta aún sujeto a un cierto comportamiento cíclico, lo cual concuerda con lo que sucede en muchas de las demandas y de los discursos llevados a cabo por los movimientos sociales de diversa índole<sup>15</sup>.

15. El marco sostenibilista presenta una tendencia global creciente en la que se pueden identificar dos picos que corresponden a dos fases concretas del proceso de tramitación y aprobación parlamentaria del PHN, en las que la presencia de este marco en la prensa española ha sido especialmente significativa. La primera corresponde a la fase de estudio de alegaciones presentadas al PHN y redacción del dictamen por parte del Consejo Nacional del Agua, y el segundo a la fase de debate político previa a la aprobación del PHN por el Consejo de Ministros. El hecho de que estos mismos patrones se puedan identificar también en el marco territorialista, que puede considerarse el principal marco de oposición al PHN, responde seguramente a la necesidad de estos marcos de hacerse más visibles en momentos clave del proceso para poder ejercer una mayor presión en contra de la aprobación del PHN.

#### 4. Conclusiones

La aprobación del Plan Hidrológico Nacional (PHN) constituyó un caso paradigmático de confluencia y de conflicto entre distintos *marcos culturales* que actúan sobre una misma realidad ambiental. En la presente investigación se ha pretendido operacionalizar y aplicar el concepto de *marco cultural* a un objeto especialmente relevante de la realidad socioambiental: la comunicación pública de la política hidrológica. En particular, se ha entendido por marco cultural a un modo peculiar y distinguible de percibir, de racionalizar, de valorar éticamente y de prescribir la realidad. Por extensión, entonces, podemos afirmar que toda cultura se caracteriza por el conjunto de los múltiples marcos culturales de que dispone y a partir de los cuales, en constante dinamismo, recrea y reelabora las relaciones de la realidad que la envuelve. En España, la planificación del agua, dada su importancia estratégica, ha sido, y en gran medida sigue siendo, palanca de multitud de formas de concebir e interpretar la realidad ambiental, siendo motivo de la emergencia de todo tipo de discursos nacionalistas, progresistas, productivistas o catastrofistas (entre otros) que han incorporado o han ignorado de modo muy diferenciado la dimensión de sostenibilidad. No existe pues una sola cultura del agua, sino muchas, y cada una de ellas implica, en términos de sostenibilidad social, económica y ecológica real, resultados muy diversos.

El número de trabajos que han utilizado la aproximación teórica basada en los marcos y el enmarcamiento —en cualquiera de sus acepciones— empieza a ser ya bastante extenso. De especial relevancia ha sido el uso de los marcos para comprender la evolución, la estrategia y la configuración de las demandas de movimientos sociales diversos, a los que no podían faltar los de carácter ambientalista. No obstante, el uso de esta perspectiva se había descuidado en el análisis de los discursos relativos a la sostenibilidad en general y, más concretamente, en relación con las políticas de gestión del agua, donde los nuevos discursos acerca de la sostenibilidad se utilizan estratégicamente por parte de los distintos actores cada vez con mayor frecuencia. Por ello, en este artículo se ha creído conveniente especificar el concepto de *marco cultural*, con el objeto de hacerlo operativo empíricamente. En concreto, nuestra aproximación contrasta con la de la teoría cultural de autores como Douglas, Wildasky o Thompson, en tanto que la categorización de las diferentes perspectivas culturales no viene predeterminada a priori (y en donde todo el universo social puede ser clasificado en posiciones individualistas, comunitaristas, jerárquicas o fatalistas), sino que emerge del análisis empírico de cada situación concreta.

De este modo, en la planificación y gestión del agua confluyen un enorme número de percepciones, racionalidades y moralidades distintas. Su estudio es especialmente relevante para comprender otros procesos de lucha simbólica más amplios y que se producen en la liza por conquistar la conciencia y el espacio comunicativo públicos a la hora de formular, ejecutar y legitimar políticas relativas al uso (o al mal uso) de los recursos naturales y del medio ambiente. El agua, históricamente, ha constituido un *objeto natural* al cual se le ha adju-

dicado una multiplicidad de atribuciones religiosas, culturales e incluso míticas de carácter muy diverso (por ejemplo, el agua como medio de purificación divina, como origen de la vida o como fuente de salud). Ante estas concepciones más o menos tradicionales, en las sociedades contemporáneas, los usos míticos del agua no desaparecen, sino que se transfiguran en nuevas formas y expresiones, no menos simbólicas (algunas de las cuales utilizan el lenguaje experto, otras apelan a lo emocional), y que se adaptan a las nuevos medios y tecnologías de la comunicación. En el presente, el agua sigue siendo palanca de un sinfín de resonancias colectivas, de símbolos y de discursos que permiten justificar y sostener posiciones, creencias o valores muy distintos al entorno de ideales o temores como «la nación», «la pureza», «el pecado» o «la maldición»<sup>16</sup>.

En esta investigación, se han mostrado los resultados de un análisis de contenido de una selección de 275 artículos publicados en la principal prensa diaria española durante la tramitación y aprobación de una ley cuyas consecuencias en términos de sostenibilidad para el desarrollo futuro del país fue decisiva. Asimismo, se ha escogido una perspectiva teórica que, a nuestro parecer, permite explicar de manera especialmente significativa cómo se articulan las diferentes estrategias discursivas llevadas a cabo por los distintos agentes sociales en su liza por enmarcar la realidad socioambiental bajo determinados patrones de cognición y de moralidad. Nuestros hallazgos muestran que, a pesar del intento por parte de los discursos nacionalistas de enmarcar la planificación y la gestión del agua en España bajo un patrón de carácter nacional-españolista, éstos no pudieron superar la presencia de los marcos culturales de carácter territorialista, cuyo ámbito se circunscribe al de las comunidades autónomas, siendo éstos últimos los marcos que se reprodujeron con mayor frecuencia a lo largo de todo el proceso. En su lucha por dominar el espacio comunicativo público, el marco nacionalista hizo reiterado uso de argumentos y posiciones naturalistas, catastrofistas, sostenibilistas e incluso territorialistas, con el fin de protegerse de los ataques de los otros marcos, aunque finalmente tal estrategia demostró tener un exiguo éxito. En realidad, el marco nacionalista fue, claramente, el más atacado por parte de todos los demás marcos culturales.

De esta manera, observamos también cómo un nuevo discurso que partía de un marco de corte multidisciplinario y que abarcaba consideraciones de carácter social, económico y ambiental, el marco sostenibilista irrumpía en el universo social y comunicativo entorno al PHN. Ello es posible que ocurriera ante la insuficiencia de las representaciones y los argumentos de los demás marcos culturales a la hora de explicar y prescribir de modo adecuado las posibles consecuencias de la implementación de tal instrumento de planificación. Desde un punto de vista más general, se trata de la nueva visión que se proclama como la legítima depositaria de la *cultura de la sostenibilidad*, a partir de la cual parecen abrirse las puertas a todo un nuevo universo y a un modo de per-

16. Véanse M. Douglas (1966, 1970) y M. Thompson y otros (1990).

cibir la realidad, de racionalizarla, de evaluarla y de prescribirla, que se torna especialmente decisiva en una época donde el cambio ambiental puede tomar cursos alternativos drásticamente diferentes. No obstante, y a pesar de su creciente presencia en el espacio simbólico y comunicativo, el *sostenibilismo* como cultura no se encuentra exento de formidables dificultades. Los movimientos dirigidos a mejorar los patrones de sostenibilidad en campos de actuación concretos no escapan a la evolución cíclica que afecta y que se reproduce en otros movimientos sociales de diversa índole. Y, además, estos movimientos, por su carácter voluntario y por el hecho que acostumbran a situarse en la periferia del poder, de la comunicación pública y del mercado, se enfrentan con grandes escollos en la movilización de los recursos económicos y dialógicos necesarios para hacer valer y mantener de forma continuada sus reivindicaciones<sup>17</sup>.

Por otro lado, es interesante destacar cómo a medida que avanzaba el proceso de tramitación, y a pesar de la intensidad del debate político que ha generado el PHN, la mención tanto de expertos como de grupos no gubernamentales se incrementaba. Por un lado, ello parece deberse a que éstos últimos eran conscientes de que disponían de menos tiempo para hacer valer sus demandas, lo cual se traducía en la necesidad de encontrar nuevas vías para poder ejercer una mayor presión. Pero al mismo tiempo, y siguiendo una estrategia simbólica ya descrita por M. Edelman (1977), también responde al hecho de que marcos culturales como el naturalista o el sostenibilista —cuyos discursos han estado desde un principio basados en opiniones expertas— como aquéllos que han sido más atacados o que mantenían una posición más dominante (nacionalista, territorialista), han intentado llevar el debate político a los círculos expertos. Este intento de «despolitizar» decisiones complejas en materia de medio ambiente y de sostenibilidad mediante la incursión del lenguaje experto parece haber sido particularmente importante, tanto como vía para legitimar sus posiciones contrarias al PHN como para protegerse de los ataques de los demás marcos culturales o de los movimientos de la sociedad civil «no expertos» en general.

La especificación y aplicación de los marcos culturales nos ha ayudado a observar cuáles fueron algunos de los *recursos retóricos* más utilizados por parte de los diferentes colectivos y grupos sociales en la defensa y en la legitimación pública de sus propias posiciones o en la tarea de desvirtuar y debilitar las de los contrarios. Asimismo, y tal como se ha detectado en la presente investigación, un mismo marco cultural puede ser utilizado estratégicamente para provecho propio por distintos colectivos o actores sociales<sup>18</sup>. No obstante, y teniendo en cuenta estos hallazgos, cabe recordar que nuestro énfasis no se ha centrado

17. Véase J.D. Tàbara (1999, 2002).

18. O incluso es interesante observar cómo los diferentes marcos culturales se expresan de forma diferente en contextos sociales distintos. Así, por ejemplo, en Holanda, donde aplicamos el mismo método y la misma perspectiva para estudiar otro plan hidráulico (*The Space for the River*), observamos como allí, para el marco naturalista lo importante no era «conservar la naturaleza», sino «crear naturaleza».



en el estudio de la *estructura* de las acciones de los distintos movimientos sociales, sino en presentar una metodología que sirva para el análisis de las distintas *culturas* que confluyen y se comunican en la arena política en situaciones de conflicto, como ocurrió en nuestro caso hidráulico, y que son de gran trascendencia en la evolución del medio ambiente y de la sostenibilidad. Así, hemos detectado cómo el nuevo marco cultural a partir del cual se articulan los discursos de la sostenibilidad ha ido ganando un cierto terreno, sobre todo en relación con el resto de marcos que confluyen en el espacio de comunicación pública. Y, al mismo tiempo, hemos observado cómo los demás marcos culturales iban *aprendiendo* los recursos retóricos del marco sostenibilista e integrándolo en sus propios discursos, aunque muy probablemente con poca convicción o conocimiento de causa. A pesar de ello, y aunque la *cultura de la sostenibilidad* en general parece estar presente todavía sólo dentro de círculos expertos limitados y relativos a los movimientos sociales de forma casi exclusiva, incluso dentro de los ámbitos políticos dominantes, su presencia parece hacerse cada vez más frecuente. Sin embargo, también es cierto que el movimiento sostenibilista ha conseguido finalmente colocar algunas de sus demandas dentro de la agenda y de los procesos políticos, lo cual podría suponer, a pesar de este ciclo, una tendencia ascendente y quizás «sin retorno» de sus propuestas. Si esto es así, quizás por voluntad o quizás por necesidad, es posible que la nueva cultura de la sostenibilidad —que ya no es solamente relativa al agua— haya llegado hasta aquí para quedarse<sup>19</sup>.

## Bibliografía

- ANDERSON, A. (1997). *Media, Culture and the Environment*. Londres: UCL Press.
- ARROJO, P. (coord.) (2001). *El Plan Hidrológico Nacional a debate*. Bilbao: Bakeaz y Fundación Nueva Cultura del Agua.
- ARROJO, P.; GRACIA SANTOS, J.J. (2000). «Los trasvases a debate». *Colección Nueva Cultura del Agua*. Bilbao: Bakeaz y Fundación Nueva Cultura del Agua.
- BOURDIEU, P. (1991). *Language and Symbolic Power*. Cambridge: Polity Press.
- CHOLIZ MONTAÑÉS, M. (2001). *El lenguaje y las mentiras de la propaganda. El trasvase del Ebro en el debate político y los medios de comunicación*. Valencia: Promolibro.
- DOUGLAS, M. (1966). *Purity and Danger: An Analysis of Concepts of Pollution and Taboo*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- (1970). *Natural Symbols: Explorations in Cosmology*. Londres: Barrie & Rockliff.
- DOUGLAS, M.; WILDASKY, A. (1982). *Risk and Culture. An Essay on the Selection of Technical and Environmental Dangers*. Berkeley: University of California Press.
- EDELMAN, M. (1977). *Political Language. Words that Succeed and Policies that Fail*. Londres: Academic Press.

19. La final derogación en junio del 2004 de los principales artículos del PHN relativos al trasvase del Ebro puede entenderse como una «prueba» de nuestros argumentos por lo que se refiere a la creciente presencia del marco sostenibilista dentro del espacio comunicativo y de decisión política en materia hidráulica en España.

- ENTMAN, R.M. (1993). «Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm». *Journal of Communication*, 43(4): 51-58.
- GAMSON, W.A.; MODIGLIANI, A. (1989). «Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Construcionist Approach». *American Journal of Sociology*, 95:1-38.
- GOFFMAN, E. (1974). *Frame Analysis: an Essay on the Organisation of Experience*. Nueva York: Harper & Row.
- HANNIGAN, J.A. (1995). *Environmental Sociology. A Social Constructionist Perspective*. Londres y Nueva York: Routledge.
- HARDESTY, D.L. (1979). *Antropología ecológica*. Barcelona: Eds. Bellaterra.
- LACEY, C.; LONGMAN, D. (1997). *The Press as Public Educator. Cultures of Understanding, Cultures of Ignorance*. Luton: University of Luton Press.
- MCCRIGHT, A.M.; DUNLAP, R.E. (2000). «Challenging Global Warming as a Social Problem: An Analysis of the Conservative Movement's Counter-Claims». *Social Problems*, 47(4):499-522.
- MEZO, J. (1995). «La política del agua en España en los años ochenta y noventa: La discusión del Plan Hidrológico Nacional». *APS Research Papers*, 9(a)/1995.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2000). *El Libro Blanco del Agua en España*. Madrid: MIMAM.
- NASH, K. (2001). «The "cultural turn" in Social Theory: Towards a Theory of Cultural Politics». *Sociology*, 35(1):77-92.
- PÉREZ DÍAZ, V.; MEZO, J.; ÁLVAREZ, B. (1996). *Política y economía del agua en España*. Madrid: Circulo de empresarios.
- SAURÍ, D.; MORAL, L. del (2001). «Recent developments in Spanish Water policy. Alternatives and conflicts at the end of the hydraulic age». *Geoforum*, 32: 351-362.
- SCHREURS, M.A.; CLARK, W.C.; DICKSON, N.M.; JÄGER, J. (2001). «Issue Attention, Framing, and Actors: An analysis of Patterns across arenas». Publicado en Social Learning Group, *Learning to manage global environmental Risks*, vol. 1. Cambridge, MA: The MIT Press.
- SNOW, D.A.; BENFORD, R.D. (1992). «Master Frames and Cycles of Protest». En MORRIS, A.; MCCLURG MUELLER, C. (eds.). *Frontiers in Social Movement Theory*. New Haven: Yale University Press, p. 133-155.
- SNOW, D.A.; ROCHFORD, E.B.; WORDEN, S.K. JR.; BENFORD, R.D. (1986). «Frame Alignment Processes, micro-mobilization, and Movement participation». *American Sociological Review*, 51: 464-481.
- SWYNGEDOUN, Erik (1999). «Modernity and Hybridity: Nature, *Regeneracionismo*, and the Production of Spanish Landscape, 1890-1930». *Annals of the Association of American Geographers*, 89(3): 443-65.
- TÀBARA, D. (2003). «Teoría socioambiental y sociología ecológica». En GINER, S. *Teoría sociológica moderna*. Barcelona: Ariel, p. 431-458.
- (2002). «Sustainability Culture». Publicado en *Governance for Sustainable Development*. Barcelona: Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible, Institut Internacional de la Governabilitat y Generalitat de Catalunya. Colección Papers de Sostenibilitat, 2: 53-85. Disponible en <http://www.iigov.org/gds/23/63-85.pdf>
- (2001). «La medida de la percepción social del medio ambiente. Una revisión de las aportaciones realizadas por la sociología». *Revista Internacional de Sociología*, 28: 125-168.
- (1999). *Acció ambiental. Aprentatge i participació vers la sostenibilitat*. Binissalem, Islas Baleares. Di7 Edicions. Associació Catalana d'Educació Ambiental - Associació Balear d'Educació Ambiental.

- THOMPSON, M.; ELLIS, R.; WILDAVSKY, A. (1990). *Cultural Theory*. Boulder, CO: Westview Press.
- TRUMBO, C. (1995). «Constructing Climate Change: Claims and frames in U.S. News Coverage of an Environmental Issue». *Public Understanding of Science*, 5: 269-283.
- WILLIAMS, J. (1998). «Knowledge, consequences, and experience: The Social Construction of Environmental Problems». *Sociological Inquiry*, 68: 476-495.
- ZALD, M.; USEEM, B. (1996). «Culture, Ideology, and Strategic Framing». En MCADAM, D.; MCCARTHY, J.D.; ZALD, M.N. (eds.). *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framing*. Nueva York: Cambridge University Press, p. 261-274.