



**IESA**

Instituto de Estudios Sociales de Andalucía  
Consejo Superior de Investigaciones Científicas / JUNTA DE ANDALUCÍA



**0512**

**DOCUMENTOS DE TRABAJO**



# **Las percepciones de los andaluces en torno al agua**

Eduardo Moyano Estrada

Instituto de Estudios Sociales de Andalucía (IESA –CSIC)

IESA WORKING PAPER SERIES

[www.iesaa.csic.es](http://www.iesaa.csic.es)

*Foro Andaluz del Agua  
Málaga, Noviembre 2005*

**Ponencia:**

*“Las percepciones de los andaluces en torno al agua”*

**Ponente:**

*Eduardo Moyano*

*(Vicedirector del IESA-CSIC. Córdoba)*

Comenzaré mi intervención agradeciendo al Comité Organizador de este Foro Andaluz del Agua la gentileza que han tenido invitándome a participar en estas Jornadas. El contenido de la ponencia que me han asignado consistirá en exponer una serie de reflexiones sobre el tema de la Nueva Cultura del Agua a la luz de los datos proporcionados por diversos estudios realizados sobre este tema: el realizado en 2001 por el Instituto de Estudios Sociales de Andalucía (IESA) del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), a petición del CENTA (Centro de Estudios de las Nuevas Tecnologías del Agua), y las preguntas incluidas en los Ecobarómetros de Andalucía, realizados también por el IESA por encargo de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. A partir de esos datos expongo lo que podemos considerar una especie de decálogo sobre “Los andaluces y la cultura del agua”, que nos puedan ayudar a entender la complejidad del tránsito desde la cultura tradicional a lo que ya se denomina Nueva Cultura del Agua.

**1) La Nueva Cultura del Agua es un discurso normativo**

La NCA parte de la convicción de que el problema del agua es un problema de demanda (de exceso de consumo, de falta de racionalidad en su utilización, de ineficiencia en la utilización de las infraestructuras hidráulicas disponibles), a diferencia de la cultura tradicional del agua, que entiende que es un problema de oferta (falta de infraestructuras para poner a disposición de los usuarios los recursos hídricos existentes, y no suficientemente utilizados, en Andalucía).

Ambas culturas son normativas, es decir, están apoyadas en valores, creencias y actitudes fuertemente arraigadas en la población que les sirve de apoyo. En este sentido, puede decirse que son discursos ideológicos. Por ello, no es sorprendente que haya fuertes divergencias entre ambas culturas, hasta el punto de que el problema del agua en Andalucía se haya convertido en una cuestión de debate público. De ahí que tenga sentido hablar hoy de la “cuestión hídrica”, por ser un campo de confrontación de opiniones e intereses entre los diversos grupos relacionados con el tema del agua (usuarios domésticos, agricultores, empresarios de la industria y los servicios, organizaciones ecologistas, responsables políticos,...).

En lo que se refiere a la NCA, que es el tema de la Mesa Redonda, podemos decir que es una ideología que proviene de un segmento de la población caracterizado por los siguientes rasgos: tener edad joven-adulta, residir en hábitats urbanos, tener niveles de estudio medios o superiores, identificarse con los denominados valores postmaterialistas y tener un nivel alto de conciencia ecológica. Aunque minoritaria en términos cuantitativos en Andalucía, la NCA está arraigada en un grupo cualitativamente importante de la sociedad andaluza, con gran influencia en los medios de comunicación y con capacidad

para definir determinadas agendas políticas. Puede decirse que la NCA ocupa el *centro* de la estructura social de Andalucía, pero tiene que conquistar un amplio espacio de la opinión pública (el de los usuarios, tanto domésticos como empresariales) hoy ocupado mayoritariamente por la cultura tradicional.

Hoy, la cultura tradicional es la cultura dominante del agua en Andalucía y actúa desde una posición hegemónica en el debate hídrico, aunque la legitimidad de sus posiciones se vea cada vez más cuestionada por el avance de nuevos valores en determinados sectores de la población y por los cambios que se vienen produciendo en la agenda política. Los grupos que promueven la NCA deben ser conscientes de que tienen que hacer un gran esfuerzo para lograr modificar el actual sistema de valores y cambiar la tendencia que hoy domina en la opinión pública andaluza en materia de agua. Por ello, deben definir muy bien sus estrategias, ya que la NCA no podrá extenderse y consolidarse si no cuenta con el apoyo de la población usuaria: no basta con haber ganado el *centro* (formado por una élite más o menos influyente y cargada de razones); es imprescindible convencer a amplios sectores de la población usuaria, porque son éstos, con sus comportamientos y sus votos, los que pueden hacer avanzar la NCA o hacerla retroceder.

## **2) La población andaluza de usuarios es plural y diversa**

La población andaluza de usuarios del agua no es homogénea, sino muy heterogénea en cuanto a usos, intereses y sistemas de regulación. Pueden distinguirse dos grandes grupos de usuarios: los *consumidores domésticos* (todos los hogares andaluces) y los *consumidores productivos* (pertenecientes a sectores diversos de actividad).

- a) En el grupo de los *consumidores domésticos* se aprecia un avance de la NCA, al comprobarse cómo cambian los hábitos de consumo en los hogares andaluces en la dirección de un mayor ahorro (según el último Ecobarómetro Andaluz, referido al año 2004, el 63% de los andaluces dice ahorrar agua en el hogar siempre o casi siempre). Sin embargo, dado que el consumo doméstico tiene una incidencia relativamente pequeña en el consumo general de agua en Andalucía (los hogares sólo consumen un 20% del recurso hídrico) y se ha producido un importante avance en materia de plantas depuradoras de las aguas residuales de origen urbano, este grupo de usuarios no es precisamente grupo-objetivo de la NCA.
- b) Por el contrario, en el grupo de los *consumidores productivos* es donde se observan las mayores resistencias al cambio de cultura del agua, lo que es grave por cuanto la mayor incidencia en el consumo general de agua en Andalucía se produce dentro de este grupo. No obstante, se cometería un error si el grupo de usuarios productivos se analizara de forma homogénea, ya que es un grupo muy heterogéneo. En él se observan subgrupos que contribuyen de modo diferente al consumo de agua: agricultores con explotaciones de riego; empresas industriales; empresas del sector de la construcción, y empresas del sector turístico (por ejemplo, complejos de ocio y deporte en las zonas del litoral). Por lo general, cada uno de estos sectores es muy dependiente de la disponibilidad del recurso hídrico, y la rentabilidad de sus empresas dependen en gran medida de que haya abundante oferta de agua. Por eso, entre los consumidores productivos se observan las mayores resistencias a los planteamientos de la NCA. Sin embargo, es importante conocer mejor las características de cada uno de estos subgrupos a la hora de diseñar las estrategias adecuadas para que vaya abriéndose paso la NCA. Mientras que se conoce bastante bien el sector de la agricultura de regadío (sus demandas, sus carencias, sus

deficiencias, sus potencialidades para un uso más racional del agua), no se puede decir lo mismo de otros sectores productivos, como el industrial o el turístico. Lo primero que hay que tener en cuenta como cautela a la hora de emitir algún juicio previo sobre este grupo de consumidores es que dentro de cada uno de los subgrupos que lo forman hay modelos diferentes de aprovechamiento del agua, modelos que además tienen incidencia diversa sobre el conjunto de la economía andaluza y de la riqueza de la región. Por ejemplo, cuando nos referimos a la agricultura de regadío, no debemos olvidar que, en Andalucía, hay sistemas diversos, con efectos económicos, sociales y medioambientales diferentes (no es lo mismo el sistema de agricultura extensiva de regadío de la campiña del Guadalquivir, con cultivos que se benefician de la política de protección de la PAC, que el sistema de agricultura intensiva almeriense, de fuertes efectos económicos y sociales en la comarca, pero con impactos muy negativos sobre el medio ambiente; tampoco es igual el caso del olivar de riego, vinculado en algunas comarcas, como en Jaén, a la pequeña explotación familiar y que es la base fundamental de las rentas agrarias de esta provincia). Lo mismo puede decirse del sector turístico, donde podemos encontrar proyectos de gran consumo de agua, generadores de empleo y riqueza y diseñados dentro de los cánones del desarrollo sostenible, junto a otros que se instalan sobre zonas ya congestionadas y cuya incidencia sobre el entorno es claramente negativa. Sería necesario promover la realización de estudios específicos sobre los distintos grupos de usuarios, con la finalidad de definir mejor sus perfiles, sus percepciones del problema del agua y sus estrategias respecto al consumo de este recurso. De este modo se podría estar en mejores condiciones que ahora para conocer el grado de proximidad de estos grupos respecto a la NCA y para diseñar estrategias adecuadas de concienciación.

### **3) La población andaluza conoce los temas relacionados con el agua**

A la luz de la encuesta IESA-2001, los andaluces muestran un buen nivel de conocimiento sobre temas relacionados con el agua. De acuerdo con las respuestas emitidas a preguntas sobre el ciclo del agua, los sistemas de gestión a nivel local y las instituciones responsables de regular la utilización de los recursos hídricos, así como sobre la incidencia de los distintos consumos, hay un 55% de la población que muestra un nivel alto o medio-alto de conocimiento (en conocimiento general sobre el ciclo del agua, el nivel alto y medio-alto alcanza al 70% de la población, descendiendo al 36% en el conocimiento de instituciones relacionadas con la regulación del agua a nivel regional y nacional), mientras que un 45% se sitúa en un nivel bajo o medio-bajo. Es precisamente este segundo grupo, bastante bien definido en la mencionada encuesta, el que debe ser objeto de campañas de información para que tome conciencia de aspectos importantes relacionados con los temas del agua, ya que, en muchas ocasiones, es la falta de conocimiento o el anclaje en verdades preconcebidas, pero carentes de fundamento, lo que impide el avance de los principios en que se basa la NCA.

### **5) La paradoja del problema del agua en Andalucía**

Sobre la percepción de los problemas del agua en Andalucía se da una situación paradójica. Mientras que una amplia mayoría de la población (un 70%) cree que la situación de Andalucía es mala o muy mala y peor que en otras regiones españolas, el 60% responde

que en el lugar donde reside no hay problemas de agua y que no ha sufrido restricciones en los años de sequía. La población andaluza se ha mostrado en la encuesta como una población preocupada por el problema del agua en la región, pero cuya percepción de la gravedad del problema es mayor que la que se deduce de sus efectos reales sobre la ciudadanía. El problema del agua se *percibe* como un problema de Andalucía, pero no se *vive* como un problema en cada una de las comarcas o en cada hogar. Da la impresión de que la carga histórica del problema de Andalucía como región seca continúa estando presente en el nivel del discurso, a pesar de que los andaluces reconocen la gran mejoría que se ha producido respecto al pasado. Puede decirse que la idea de que hay un problema general de agua en Andalucía es más una construcción social que una realidad objetiva percibida como tal por los ciudadanos en su vida diaria.

## **6) La población andaluza está alejada de los principios que guían la NCA**

En términos generales puede decirse que la población andaluza se muestra anclada todavía en la cultura tradicional del agua y, por tanto, alejada de los principios que guían la NCA. En efecto, el 80% de los andaluces cree que la causa del problema del agua en Andalucía radica en la falta de infraestructuras o en su deficiente estado de conservación, es decir, percibe el problema del agua como un problema de oferta; sólo el 20% lo atribuye a un problema de demanda, es decir, a un excesivo uso de agua en los hogares o al derroche en determinados sectores (como la agricultura). Sin embargo, mientras que el segundo grupo (el más cercano a la NCA) se muestra homogéneo a la hora de aportar soluciones, manifestándose claramente a favor de restringir el uso y utilización del agua (el mismo porcentaje, un 20%, expresa su apoyo a soluciones de demanda), el primer grupo (el más alejado de la NCA) muestra bastantes dudas en cuanto a las soluciones, observándose discrepancias dentro del mismo (un 30% está claramente a favor de aumentar la oferta de agua, pero un 50% no lo tiene claro, indicando soluciones tanto de oferta como de demanda). Esto significa que, si bien la población andaluza se encuentra anclada en la cultura tradicional del agua, ese anclaje no es firme, siendo incluso vulnerable en algunos sectores. De ahí la necesidad de diseñar campañas de sensibilización dirigida a esa población potencialmente favorable a que vaya penetrando en ella la NCA. El avance de la NCA en los grupos aún anclados en la cultura tradicional puede verse facilitado por algunos datos que arroja la encuesta del IESA 2001. Por ejemplo, el 70% de los andaluces se muestra claramente identificado con una concepción del agua como bien público gestionado por el Estado, lo que supone una importante fuente de legitimación para una política de agua que, guiada por los principios de la NCA, plantee con claridad y sensatez los cambios a abordar en la regulación de los recursos hídricos en Andalucía. Asimismo, son mayoría (casi el 60%) los andaluces que saben que la factura del agua refleja un precio que está muy por debajo del coste real, lo que abre un margen de maniobra para la implementación de políticas de ahorro basadas en desincentivar el consumo por la vía del encarecimiento de su precio.

De interés para los promotores de la NCA es saber el alto grado de sensibilidad que muestran los andaluces respecto a los efectos negativos de determinados usos del agua sobre el medio ambiente; así, casi el 70% de la población considera como malos usos del agua, y expresan su indignación hacia ellos, los usos relacionados con el medio ambiente (contaminación por fertilizantes y pesticidas, vertidos de residuos en ríos y playas). No obstante, debe ser motivo de preocupación que los usos relacionados con la cantidad de

agua utilizada (pérdidas por instalaciones en mal estado, enganches no autorizados en las redes de riego o acumulación de agua en épocas de escasez) sean menos recriminados por los andaluces mostrando un cierto grado de complicidad con ellos.

### **7) Los andaluces valoran la importancia de la agricultura de regadío**

Es muy clara la identificación de los andaluces con la agricultura de regadío dada la importancia económica que tiene para la región. La encuesta IESA-2001 señala cómo el 65% de la población cree que la agricultura de regadío debe ocupar el segundo lugar, después del uso doméstico, en el orden de prioridad a la hora de asignar el recurso hídrico (incluso un 25% considera que debe ser el primer uso). La encuesta muestra con nitidez que los andaluces no culpabilizan a la agricultura del problema del agua (sólo un 8% lo incluye entre las dos causas que lo originan), inclinándose más por la falta de infraestructuras o el derroche de agua en los hogares como los causantes de ese problema. Esto es aún más significativo si se tiene en cuenta que más de la mitad de los andaluces sabe que el consumo de agua en la agricultura tiene más incidencia que el de los hogares en el balance hídrico de Andalucía. La encuesta muestra también que los andaluces no están dispuestos a sacrificar la agricultura de regadío en aras de una nueva cultura del agua: sólo un 5% de los encuestados se ha manifestado a favor de reducir la superficie agrícola de riego si con ello se contribuye a solucionar el problema del agua, inclinándose la inmensa mayoría por otras soluciones (como la construcción de embalses, la realización de trasvases) que no sólo no afectan a la agricultura, sino que incluso permiten la ampliación de su superficie regable.

### **8) La población andaluza es sensible a los aspectos ecológicos de la NCA**

La población se muestra sensible ante algunos principios que guían la NCA, especialmente ante los que llaman la atención sobre los efectos medioambientales del consumo de agua, pero no muestra una sensibilidad similar ante los relacionados con la excesiva utilización del recurso hídrico. Hay un amplio segmento de la población andaluza que es potencialmente receptivo a la NCA si se sabe plantear una estrategia adecuada. Debe ser una estrategia basada no en la existencia de un problema de escasez del recurso (ya que de hecho no es así), sino en elementos relacionados con el desarrollo sostenible (calidad del agua, conservación del entorno natural).

### **9) La NCA debe incorporar a los agricultores**

En esa estrategia, la NCA no debe satanizar a la agricultura y los agricultores, ya que eso puede provocar el rechazo de la población, debido a la fuerte identificación que los andaluces tienen con su agricultura. Sería conveniente emitir mensajes en positivo sobre la agricultura de regadío. En ese sentido, sería bueno conectar el debate sobre la Nueva Cultura del Agua con el debate sobre la Nueva Agricultura, una agricultura que, sin renunciar a seguir avanzando en la modernización tan necesaria para Andalucía, se plantee en sintonía con los tiempos: una modernización reflexiva (que valore sus efectos sobre el medio ambiente) y una modernización basada en la eficiente utilización de los recursos (entre ellos, el agua) y no, como hasta ahora, basada en la eficacia productiva. El horizonte de la última reforma de la PAC abre un nuevo escenario, propicio para introducir las ideas

de la NCA entre los agricultores. Es un escenario en el que se prevé desacoplar las ayudas –de modo que su cuantía no esté ligada a la producción– y potenciar el llamado segundo pilar –para promover reformas estructurales en la dirección de aprovechar con mayor eficiencia los recursos naturales, entre los cuales el agua se erige en un recurso fundamental–, todo ello en el marco del principio de la multifuncionalidad, según el cual la actividad agraria debe cumplir no sólo funciones productivas, sino también de protección del medio ambiente y de mantenimiento de la cohesión social en las zonas rurales.

## **10) Hacia un nuevo pacto sobre el agua en Andalucía**

En ese nuevo escenario es posible, y factible, plantear un nuevo pacto sobre el agua con, y no contra, los agricultores, un pacto sobre la base de los principios de la NCA, de forma que se pueda construir un nuevo partenariado sobre la gestión sostenible de los recursos hídricos. Ese pacto sobre el agua es más factible ahora que cuando se firmó hace diez años. Mientras que entonces los agricultores estaban inducidos a la intensificación por la política agraria vigente (que ligaba las ayudas al aumento de la producción), hoy el nuevo paradigma de la multifuncionalidad induce a producir menos y mejor, y a aprovechar más eficientemente (entendiendo por eficiencia la utilización sostenible de los recursos), lo que acerca a los agricultores a la NCA.

Ese nuevo Pacto por el Agua debe trasladarse de forma efectiva en el nivel local de cada zona regable. Ahí, en ese nivel, se encuentran problemas serios de articulación debido a la escasa implantación de las organizaciones agrarias cercanas a la NCA y de las asociaciones de consumidores y ecologistas. De poco sirve tener garantizada la participación en los grandes órganos de gestión (Consejo del Agua, Junta de Gobierno, Juntas de Explotación, Comisión de Desembalse,...) si ese proceso de participación no se continúa en el nivel de cada zona regable. Y ahí en ese nivel es donde hay que conocer muy bien el modo de vertebración de la zona antes de diseñar el modelo de participación más adecuado, evitando trasladar de forma mecánica diseños generales de participación de unas zonas a otras. En concreto, habría que saber en cada caso cuáles son los actores más idóneos para ejercer tareas de interlocución, y tener claro que no sería bueno. Paralelamente a los órganos legalmente establecidos en cada zona para vertebrar a los regantes (es el caso de las Comunidades de Regantes), podrían crearse estructuras paralelas de participación, en la forma, por ejemplo, de foros de debates que le den voz a los que no están integrados en aquéllas y permita el diálogo entre grupos diversos: las organizaciones profesionales agrarias (representando al público usuario, los regantes) y las organizaciones de consumidores, de vecinos o ecologistas (representando al público interesado). Respecto a los métodos de participación, sería bueno aprender de la experiencia de presupuestos participativos que se viene dando en algunos municipios andaluces y donde se está produciendo una interesante innovación en el ámbito de la democracia local.