

CAMBIO DEL SISTEMA DE CREENCIAS EN LA POLÍTICA PÚBLICA DEL AGUA EN ESPAÑA

Julio César de Cisneros de Britto

Resumen

Los procesos políticos envuelven un extremadamente complejo conjunto de elementos interactuando en el tiempo, los podríamos agrupar del siguiente modo: (a) Hay, normalmente, cientos de actores desde intereses de grupo y agencias gubernamentales y legislaturas en diferentes niveles de gobierno, investigadores, periodistas envueltos en uno o más aspectos del proceso. (b) Estos procesos se desarrollan en una escala de tiempo de una década o más. (c) Existen programas que se superponen por tratar los mismos temas desde diferentes áreas del poder político. (d) Los debates políticos entre actores en el curso de las legislaturas implican muchas disputas técnicas y diversas formas de entender los problemas, sus causas y los impactos de las alternativas. (e) Muchas discusiones implican profundas diferencias en valores e intereses. Dando lugar a que los actores presenten pruebas que apoyen sus respectivas posturas.

El sistema de creencias se refiere al conjunto de maneras de pensar, sentir o de obrar sobre determinadas políticas y que en dicho sistema puede observarse distintos niveles de consistencia, dependiendo de los temas tratados. Cuando dichos temas se corresponden con valores centrales, aspectos fundamentales en el sistema de creencias, principios morales o políticos, visiones de estado o formas de vida, convivencia etc., el comportamiento esperado de las coaliciones es la estabilidad, es decir, mantiene una imperturbable unidad de criterio.

El sistema de coaliciones promotoras se aglutina, cada una, alrededor de un subsistema de creencias que permite la articulación de un proceso negociador y una valoración de la rentabilidad obtenida, es decir, de un aprendizaje sobre las estrategias llevadas a cabo y los recursos empleados. De ese modo podemos decir que el principal subsistema de creencias que polariza a las respectivas coaliciones es el subsistema de los modelos de gestión.

Esta frontera que cruza el sistema de valores desde la gestión de la política pública hacia los principios culturales, nos demuestra el modo en que operan los sistemas de creencias desde una construcción ideológica de grandes magnitudes

GRUPO DE TRABAJO 24

Medio ambiente, energía y ordenación del territorio: políticas públicas para una gobernanza sostenible

temporales (cambio cultural, cambio de modelo de desarrollo) a los sistemas de creencias que operan en el plano de las prácticas gestoras (descentralización, mercados alternativos de agua, redefinición de usuarios, diversificación de riesgos). Dicha correspondencia no es mera catalogación, implica la revisión de la racionalidad de los medios, un ejercicio crítico de los valores en las estructuras vigentes y un reubicación o readecuación de los medios a fines.

Introducción

En política solemos tener ideas sobre como deben funcionar determinadas relaciones sociales y para ello contamos con fuerzas políticas que intentan obtener la mayor cantidad posible de apoyos y ejercer así una determinada influencia en la orientación de la política pública.

Se suele confundir política con gestión política, términos que pese a su similitud, requiere una perspectiva muy diferente.

La gestión política está vinculada a la orientación de determinada política pública, relacionada con su grado de desarrollo, su seguimiento, cumplimiento, apoyo obtenido en la sociedad, resistencias o críticas.

La política, con mayúsculas, está relacionada con la correlación de fuerzas, las relaciones de poder. Ambos conceptos no están muy separados pero podríamos decir que si un cambio político, un cambio, por ejemplo, de gobierno, puede implicar cambios en las políticas públicas. Las políticas públicas no presuponen necesariamente un cambio político para apreciarse cambios en la orientación de dichas políticas.

No se trata principalmente un problema de lucha por el poder, sino un cambio de orientación en la política pública.

Ese es el objeto de esta ponencia. Y para desarrollarlo partiré del estudio realizado sobre el debate parlamentario acaecido entre 1993 y 2004 en torno a la política del agua. Se trata por tanto de identificar los factores más significativos en el cambio de la política pública del agua en España. Dicha investigación se realizó mediante técnicas cualitativas, análisis de contenido (texto y símbolo) y con instrumentos como las aplicaciones informáticas NVivo6 de QSR International (qualitative research software, Aplicación de investigación cualitativa) o la más conocida herramienta de análisis estadístico SPSS (**S**tatistical **P**roduct and **S**ervice **S**olutions).

He elegido la política del agua por ser una de las políticas cuya estructura básica, se ha mantenido a través de varios cambios políticos en la historia de nuestro país. Ha sido una política especialmente significativa en distintos regímenes políticos y ha sufrido uno de sus más importantes cambios a partir del debate en torno al Plan Hidrológico Nacional, con gran repercusión en los medios de opinión pública y académicos interesados.

Para su análisis hemos partido de uno de los modelos más innovadores para el análisis de políticas públicas. El Marco de las coaliciones promotoras.

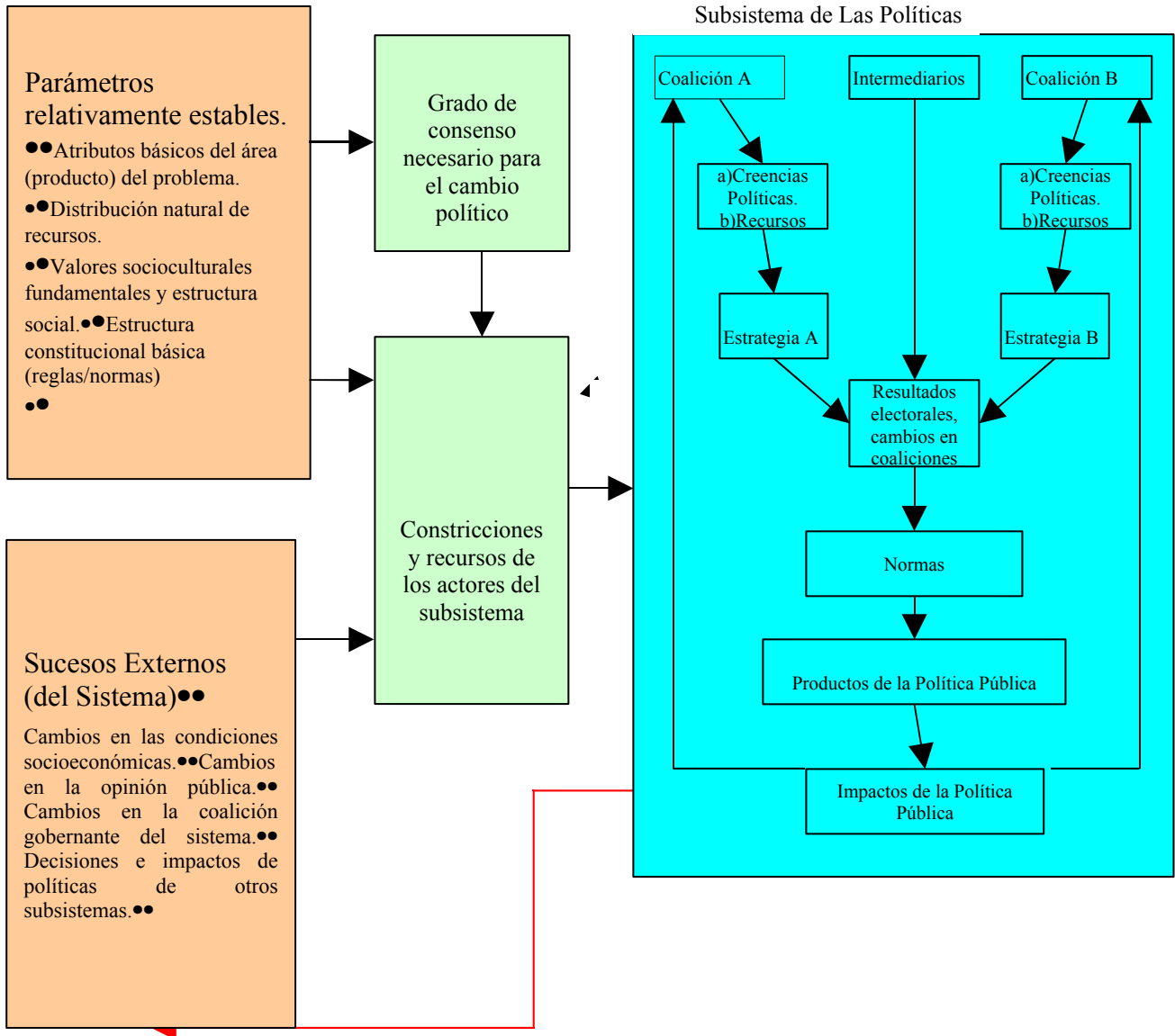


Ilustración. Marco de las coaliciones promotoras.
Elaboración propia a partir de Sabatier y Jenkins
1998. Fuente Sabatier, 1998.

Dicho Marco representa el proceso sistémico que va desde un conjunto de parámetros estables y acontecimientos externos de la política pública, a través del subsistema de actores en virtud de sus peculiaridades y objetivos, intercambian ideas, valores y principios, hasta lograr una determinada modificación del subsistema de la política pública, cambios que repercutirán tanto en la estructura de los apoyos o coaliciones formadas como en determinados aspectos de los parámetros estructurales de partida.

Se trata por tanto de observar si se produce o no un cambio paradigmático en la política pública del agua en España.

Estructura básica de la política del agua.-

Si analizamos la definición de estructura básica del agua por el documento base utilizado en los debates parlamentarios, el libro blanco del agua (2000), encargado por el Consejo Nacional del Agua, para el estudio de la propuesta del Plan Hidrológico Nacional,

El libro Blanco del Agua¹ define la estructura básica del agua según áreas y temas que aborda en el mismo:

La ordenación del territorio y el desarrollo regional.

Condiciones socioeconómicas que permiten prever la demanda del sistema hídrico.

¹ El llamado Libro Blanco del Agua, publicado en 1998, constituyó el documento científico de referencia para facilitar el conocimiento del problema a la sociedad, a las instituciones políticas y a los organismos consultivos implicados en la política del agua. Representó, por tanto el documento que recopila todos los aspectos considerados importantes para la valoración y análisis de la política del agua que luego se desarrollaría en las propuestas del gobierno y en los argumentos del debate entorno al Plan Hidrológico Nacional. Literalmente expresó sus motivaciones así: *"La razón fundamental por la que se ha decidido elaborar este Libro es la constatación de que, en estos momentos, y tras las experiencias del pasado reciente, resulta necesario promover, desde la propia Administración hidráulica, un esfuerzo sosegado y colectivo de reflexión común, de unificación de vistas, de integración, que coadyuve a aclarar la confusión actual y que, sin el carácter de un texto formal normativo o reglado, sino abierto y flexible, con voluntad de rigor, de diálogo y de acercamiento, proporcione elementos de juicio útiles a la colectividad e informe con los datos técnicos más fiables y actualizados de situaciones, criterios y problemas del agua frecuentemente desconocidos o, al menos, no reunidos de forma sistemática y crítica en un texto para el debate, de amplia difusión pública"*.

Marco Institucional de la Administración del Agua en España.

En estos tres ámbitos principales se definen como el conjunto de problemas y estructuras, económicas, sociales e institucionales que enmarcan la problemática del agua en España.

Según estos parámetros de análisis, la estructura básica de la política del agua, la prioriza un criterio socio-económico quedando relegados criterios medio ambientales como la sostenibilidad. Eso se debe a que la ordenación del territorio y el desarrollo regional representan a valores relacionados con los principios de solidaridad inter territorial y de previsión del desarrollo regional desde la centralidad de la Administración del Estado como parte de un sistema de creencias a la hora de analizar las demandas del recurso hídrico.

Pero nuevos criterios y principios que han penetrado en algunas organizaciones y Agencias de la Unión Europea (como la Agencia del Medio Ambiente) así como la acción de ciertos organismos internacionales (PNUMA, Congresos Internacionales del Agua, Agenda 21, etc..) han puesto sobre la mesa la necesidad de orientar el desarrollo económico hacia unos parámetros de Sostenibilidad. Así pues a la presión socioeconómica sobre el recurso, hay que sumarle la evaluación de la repercusión sobre los ecosistemas, incluido el humano. En consecuencia, es necesario desarrollar políticas de eficiencia en la oferta y de control de la demanda, con la finalidad de alcanzar un desarrollo cuyos límites permitan la sostenibilidad de ambos, es decir, del desarrollo económico y de los ecosistemas asociados.

De ese modo podemos observar el esquema integrado elaborado por la Agencia del Medio Ambiente sobre los factores más importantes a tener en cuenta para la evaluación del stress hídrico y su sostenibilidad con el desarrollo y el crecimiento económico.

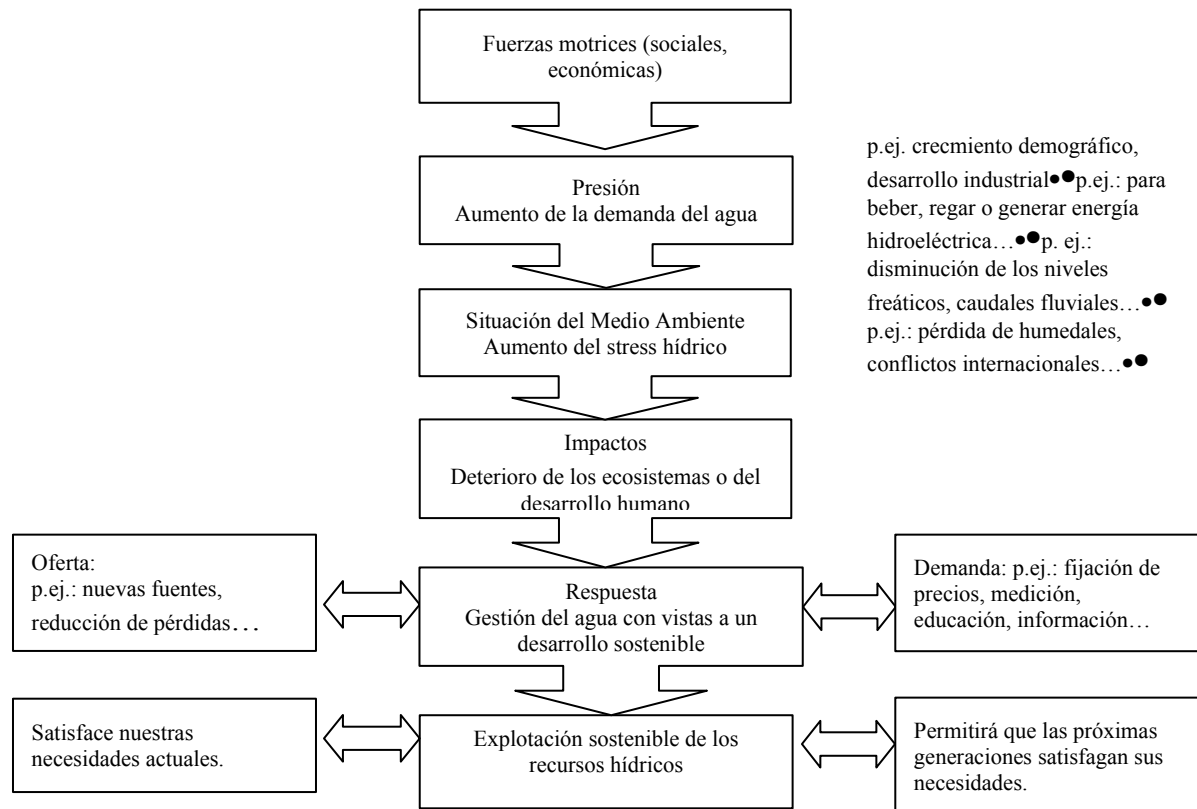


Ilustración. La gestión del agua con vistas a un desarrollo sostenible. Fuente Agencia Europea de Medio Ambiente. 2006

Como podemos observar, el criterio de sostenibilidad, tiene en cuenta tanto la progresión del desarrollo humano como de los ecosistemas. Las propuestas de gestión son dirigidas tanto a la oferta como a la demanda y se presentan como respuesta al conjunto de presiones que interactúan el desarrollo socioeconómico con el medio

GRUPO DE TRABAJO 24
Medio ambiente, energía y ordenación del territorio: políticas públicas para una gobernanza sostenible

ambiente. En ese sentido, debe leerse los tres criterios definidores de la estructura básica desde una visión de conjunto. Dicha estructura básica ha de contener el criterio de sostenibilidad, el cual obliga a atender, de modo decidido, actuaciones tanto en la oferta como en la demanda.

El Recurso disponible.

Para poder delimitar los aspectos objetivos de una política del agua en España, deberemos preguntarnos acerca cuanta y qué calidad de agua contamos.

Se ha abierto una seria incertidumbre sobre el recurso –agua-, respecto de su sostenibilidad (cantidad y calidad) así como de los posibles efectos perjudiciales del cambio climático.

En cuanto al agua disponible, según el Libro Blanco del Agua, las cifras de la tabla sólo pretenden dar un marco de referencia en cuanto a las actuales disponibilidades de agua, y no son aditivas (no puede sumarse de forma directa), siendo éste uno de los errores que se han cometido en ocasiones al intentar homogeneizar y presentar la información sobre los recursos hídricos.

Tabla. Síntesis de disponibilidad hídricas teóricas.

Libro blanco del agua. 1998

Ámbitos hidrográficos	Volumen regulado en embalses (hm ³ /año)	Bombeo actual de aguas subterráneas	Reutilización directa (hm ³ /año)	Desalación de agua de mar (hm ³ /año)	Transferencias superficiales (hm ³ /año)	Indicador de cota máxima actual total (hm ³ /año)
Galicia	1.223					1.223
Costa						
Norte I	3.937					3.937
Norte II	1.870	19			+4-4	1.889
Norte III	353	33			+190	576
Norte	7.383	52			+194-4	7.625
Duero	6.095	371				6.466
Tajo	5.845	164			-301	5.708
Guadiana I	1.922	738			+20	2.680
Guadiana II	228	76				304
Guadiana	2.150	814	5		+60	2.984
Guadalquivir	2.819	507	12		-6	3.332
Sur	359	420	19	20	+7	825
Segura	626	478	56		+225-30	1.355
Júcar	2.095	1.425	83		+85	3.688
Ebro	11.012	198	6		+4-247	10.973
C.I. Cataluña	791	424	6		+53	1.274

Total Península	39.175	4.853	187	20		44.230
Baleares		284	26	6		316
Canarias		395	20	68		483
Total España	39.175	5.532	233	94	+588-588	45.029

Digamos que teniendo en cuenta el volumen regulado, más el bombeo actual de aguas subterráneas y la aportación de los procesos de reutilización, desalación y transferencias superficiales de agua la cantidad de agua disponible se sitúa en 44.230 Hm³ al año (España peninsular).

El margen de incertidumbre, respecto de la disponibilidad del recurso hídrico, viene por la incidencia de la acción antropogénica y también por los cambios estacionales del clima europeo, que presenta variaciones multi-decadales. Para ello, se han diseñado dos modelos de simulación para valorar los efectos del efecto invernadero, directamente relacionado con el crecimiento del CO₂ en la atmósfera. En ese sentido, la siguiente tabla nos muestra la disminución de aportación total de agua y que afectaría a los recursos descritos más arriba.

Escenario 1: Aumento de 1º centígrado en la temperatura media anual.

Escenario 2: Disminución de un 5% en la precipitación media anual y aumento de 1º en la temperatura.

También se ha analizado un escenario extremo, muy poco verosímil, suponiendo una disminución de un 15% en la precipitación media anual y un aumento de 4º centígrados en la temperatura. Las reducciones en la aportación, en este caso, son mucho mayores y alcanzarían en algunos ámbitos valores superiores al 50%. El análisis realizado permite concluir que el sureste peninsular, la cuenca del Guadiana, el valle del Ebro y la España insular, son las áreas donde el impacto sobre los recursos hídricos se manifestaría más severamente. (Libro Blanco del Agua, pag. 193. 1998)

Tabla. Porcentaje de disminución de la aportación total, por ámbitos de planificación, para los escenarios climáticos considerados. Libro Blanco del Agua. 1998

Ámbito	Escenario 1	Escenario 2
Norte I	-3	-10
Norte II	-2	-10
Norte III	-2	-9
Duero	-6	-16
Tajo	-7	-17
Guadiana I	-11	-24
Guadiana II	-8	-19
Guadalquivir	-8	-20
Sur	-7	-18
Segura	-11	-22
Jucar	-9	-20
Ebro	-5	-15
C.I. Cataluña	-5	-15
Galicia Costa	-2	-9
Baleares	-7	-18
Canarias	-10	-25
España	-5	-14

En otros estudios del impacto del "Cambio Climático", la principal fuente de referencia son los informes que el Panel de la ONU creado para este tema².

Los resultados de los cálculos que se exponen a continuación han tomado como base el Modelo del Hadley Center tal y como el Instituto Nacional de Meteorología lo definió para España en el Informe español de 1995 para la Convención de Cambio Climático de la ONU, único oficial hasta la fecha. El horizonte, es el 2060.

Se espera una subida de la temperatura media anual de 2,5° C y reducciones de la precipitación anual variables, del 2 % en las cuencas del norte al 17 % en las del sur, que pueden verse en Ayala-Carcedo e Iglesias (2000).

Ha habido otras tres aproximaciones posteriores a la de Francisco J. Ayala-Carcedo (Investigador del Instituto Geológico y Minero de España) de 1996. La del CEDEX realizada para el Ministerio de Medio Ambiente (MIMAM) en 1997 evaluaba los

² el IPCC, ha emitido en 1990 (Houghton *et al*, 1990) y 1995, y siguiente en 2001 En Parry (*et al* 2000), pueden verse los resultados de diversos modelos para Europa, entre ellos los del Hadley Center y los del Max Planck.

efectos para un escenario la mitad de severo que el expuesto, en varias cuencas mediterráneas; a título de ejemplo, para la del Ebro, establecían una reducción del 20 %. La del Libro Blanco del Agua (MIMAM, 1998), extrapolada para un escenario similar al aquí empleado suponía una reducción del orden del 28 %. La empleada en los documentos de apoyo al PHN 2000, una vez extrapolada del 2020 al 2060 supone en cuanto a los valores medios de la horquilla que deduce, salvo para las Cuencas Internas de Cataluña, en que es bastante más pesimista que esta, unos resultados similares a los aquí presentados.

Los márgenes de incertidumbre no son la única dificultad derivada de los flujos hídricos existentes o disponibles. Otros problemas no menos importantes son las diferentes vulnerabilidades de los sistemas existentes (subterráneo, superficial, etc.) así como fragilidad de los ecosistemas.

Tan importante como la cantidad es la calidad, ambas categorías delimitan la naturaleza física del recurso en nuestro contexto analítico, por eso hemos analizado las categorías de -reserva estratégica- y -acuíferos- cuya amenaza de sobreexplotación convierten a los criterios de calidad en conceptos de primer orden a la hora de la gestión política del recurso.

Se considera reserva estratégica al agua que evitaremos consumir con el fin de protegernos frente a una eventualidad que dilapide gravemente los recursos de agua superficiales. Asimismo, consideraremos sobreexplotados los acuíferos cuya tasa de recarga sea superada por un exceso de bombeo. Pero existen límites naturales a la explotación de dichos acuíferos que delimitan el concepto de sobreexplotación, que actualmente en España se estima de un 30% de los acuíferos identificados. En ese sentido lo recoge el Libro Blanco del Agua (pag. 79-80). "Habitualmente se admite que los recursos hídricos de un área coinciden con sus recursos totales (superficiales y subterráneos) renovables, es decir, con el balance de su territorio. En nuestro caso, estos recursos totales serían unos 111 km³/año (109+2), valor ligeramente superior a las aportaciones totales de los ríos. Además de estos recursos renovables, en un territorio puede haber acuíferos con reservas muy importantes de agua almacenadas en ellos y que pueden tardar decenas o cientos de años en renovarse. En régimen natural, tales reservas han de considerarse como un almacenamiento permanente, y no como un recurso renovable."

Tabla 1. Explotación de las aguas subterráneas por
ámbitos de planificación. Libro blanco del agua.
1998

Ámbito de Planificación	Recarga en régimen natural (hm ³ /año)	en Bombeo (hm ³ /año)	Porcentaje de bombeo respecto a la recarga natural	Porcentaje de bombeo respecto al total de España
Norte I	2.745	-	-	-
Norte II	5.077	19	0,4	03
Norte III	894	33	3,7	0,6
Duero	3.000	371	12,4	6,7
Tajo	2.393	164	6,9	3,0
Guadiana I	687	738	107,4	13,3
Guadiana II	63	76	120,6	1,4
Guadalquivir	2.343	507	21,6	9,2
Sur	680	420	61,8	7,6
Segura	588	478	81,2	8,6
Jucar	2.492	1.425	57,2	25,8
Ebro	4.614	198	4,3	3,6
C.I. Cataluña	909	424	46,6	77
Galicia Costa	2.234	-	-	-
Península	28.719	4.853	16,9	87,7
Baleares	508	284	55,9	5,1
Canarias	681	395	58,0	7,1
España	29.908	5.532	18,5	100

España es uno de los países europeos que consume más agua superficial en relación a los recursos subterráneos que posee. Así el informe presentado en 1999 por la Agencia Europea del Medio Ambiente nos informa de esa situación.

Diversos investigadores de aguas subterráneas (Instituto Geológico y Minero de España) no dudan en afirmar que el desconocimiento sobre las aguas subterráneas representa uno de los grandes retos para una adecuada política de gestión del agua en España. También queda igualmente oculto el conocimiento sobre el estado y grado de contaminación de dichas masas de agua.

Todo ello nos da una idea del stress al que están sometidos los procesos de evaluación y gestión de la compleja red del agua.

Actitudes predominantes.

Formando parte del análisis de los valores e ideas predominantes respecto del uso y consumo del agua, así como de su problemática social y política hemos observado que se vienen desarrollando dos posicionamientos relacionados con el modo de gestión: de oferta o de demanda y que los actores (partidos, científicos, expertos, prensa, e interesados en general) se mueven dentro de un conjunto de valores y actitudes que pueden definirse como "sensibilidad social media", especialmente en lo que respecta a el problema de la escasez, las sequías y el despilfarro, incluyendo en ese mismo nivel de sensibilidad, el compromiso con causas reivindicativas medio ambientalistas.

¿Cómo se refleja en el discurso político dichos límites?³ La percepción que se tiene de los problemas objetivos del agua gira alrededor de los criterios de gestión, pero en dicha gestión subyace un conjunto de valores que interpretan los conceptos claves del discurso, así pues podemos observar que si realizamos un análisis comparativo de las categorías que conforman el discurso del "Recurso"-⁴ podremos observar que la presión de la demanda es interpretada, traducida, diríamos, por los valores y creencias que polarizan e identifican el comportamiento político.

³ En cuanto constituye un conjunto de técnicas para analizar las comunicaciones orales y escritas con el propósito de interpretarlas, el análisis de contenido comporta tres áreas principales:

1. Establecer las unidades de análisis. Es el fragmento de la comunicación que se toma como elemento que sirve de base para la investigación.
2. Determinar las categorías de análisis. Hacen referencia a las materias y contenidos tratados en el elemento de la comunicación.
3. Selección de una muestra para analizar.

En nuestra investigación, las unidades de análisis fueron determinadas como unidades de texto o conjunto de párrafos que expresaban los contenidos a investigar. Dichas unidades fueron procesadas mediante el programa informático N° Vivo 6 de Qualitative Research Software³ International Pty. Ltd. (www.qsrinternational.com).

⁴ Se observará que las categorías elegidas se corresponden con las categorías que agrupan el discurso, según se expuso en la definición de variables, Sección Metodología, apartado Técnicas de investigación.

Tabla 2. Importancia de las categorías según las Unidades de Texto⁵ en el discurso político.
Elaboración propia. 2006

Porcentajes ⁶	cantidad	calidad	Abastecimiento	demanda	acuíferos	depuración	desalación	subterráneas
El discurso	0,53	0,90	0,82	1,2	0,26	0,42	0,20	0,18
PP	0,31	1	0,77	1,5	0,21	0,42	0,21	0,17
PSOE	0,65	0,97	0,87	0,62	0,25	0,49	0,20	0,15
IU	0,31	0,90	0,88	1,3	0,20	0,55	0,20	0,18
IZQ.NA C.	0,53	0,83	0,82	0,69	0,25	0,51	0,20	0,35
DCH. NAC	0,33	0,90	0,82	1,2	0,25	0,42	0,20	0,18

De lo cual podemos deducir que el discurso del "Recurso" es un discurso fundamentalmente centrado en la "calidad" y la "cantidad", siendo los procesos de depuración los que más afectan a las intervenciones. Lo que explica que el concepto de demanda tenga ese aparente reparto desigual, obedece a la polarización del debate sobre la demanda. Entendida por el PP y la Dch. Nacionalista, como un concepto que cubre la función práctica de responder a los inputs (un ingrediente más) del sistema económico. Mientras que para IU y la Izq. Nacionalista y el PSOE,

⁵Las unidades de medida en un análisis de contenido son, tanto los párrafos o unidades de contexto, como las que, a su vez, contienen las unidades de texto u expresiones de contenido específico y codificado en las categorías básicas, correspondiendo, a estas últimas, ser la base cuantitativa empleada para la elaboración de sus frecuencias y demás análisis cuantitativo.

Paralelamente, se procedió al análisis de contenido mediante la técnica de la observación y evaluación semántica, es decir, el análisis detallado de sus contenidos dotados de significado y contextualizados en su codificación compartida. Esto es, cada unidad de texto es explicada por la unidad de contexto, formada por el conjunto de codificadores o categorías básicas que pueden señalarse en dicho párrafo, ello nos permite una comprensión más completa del sentido del discurso y constituye una prueba de validez interna para el análisis de correlación cuantitativo. Es decir, si la deducción lógica de la comprensión de las unidades de texto en su interrelación contextual concluye un conjunto de inferencias similar a las correlaciones de las técnicas cuantitativas, de éstas puede afirmarse que son coherentes y consistentes internamente.

⁶ El cálculo de los porcentajes ha sido ponderado debido al efecto que la distribución de escaños obliga sobre los tiempos de intervención. Como es lógico, los partidos con mayor representación parlamentaria disponen de más tiempo. En el discurso la importancia cuantitativa de las categorías seleccionadas debe equipararse ponderando el porcentaje de unidades de texto entre los distintos partidos y una vez homogeneizadas compararlas para su interpretación y análisis.

responde a la identificación del modelo de gestión, que tiene un valor medio ambientalista como se puede observar en las puntuaciones de estas tres fuerzas políticas en el concepto de “-depuración-”.

De este modo, la percepción del agua como recurso limitado es interpretado en dos perspectivas distintas, según los criterios cuantitativos y cualitativos a los que se prioricen. Manifestándose dos posicionamientos que reflejan con bastante claridad dos aspectos del problema del agua. Uno, el que interpreta los datos objetivos como datos directamente relacionados con la función planificadora y otro el que se relaciona con la función de instrumento de gestión del territorio y fuente de riqueza económica. El primero obedece a una concepción conservadora hacia el recurso y progresista hacia los nuevos procedimientos y medios técnicos (depuración, fabricación de agua o desalación). El segundo conservador en los procedimientos y medios técnicos pero progresistas en el recurso, al menos, en el sentido de aumentar el recurso para facilitar el reparto “generoso” del mismo... En definitiva, que la cantidad y la calidad del agua vista como variable explicativa (dependiente), ubica el escenario político ante un dilema con gran importancia de la información y el conocimiento científico-técnico. Y a los científico-técnicos en actores privilegiados de ambos posicionamientos.

Por tanto, la percepción del cambio en los parámetros del agua (efecto invernadero, cambio climático, demandas desde las comunidades autónomas, etc.,) invita a atender la percepción de los valores que son vertidos en la acción social por parte de nuevos actores; ecologistas, científicos, economistas, ingenieros, etc., frente a los criterios tradicionales, basados en la articulación burocrática de la gestión de un recurso contemplado como abundante e inagotable, lo que ubicaba a los actores tradicionales un lugar privilegiado (consumidores principales) centrales eléctricas, comunidades de regantes y gestores de grandes infraestructuras hidráulicas. Y, aunque debemos distinguir entre viejos y nuevos actores, no supone la desaparición de unos y la aparición de otros.

Frecuentemente el estudio de la preocupación ambiental se aborda a través del concepto de actitud. Para Castro (2001). “el estudio de las actitudes ambientales interesa sobre todo por la posible influencia de éstas sobre la conducta humana que afecta a los recursos naturales y a la calidad del medio”. Respecto de las creencias, Ajzen las define como opciones acerca del objeto de la actitud en función de la información que se posee. También se definen como la información cargada de valor que no tiene por qué estar basada en informaciones objetivas y contrastadas (Castro

2001). Las creencias respecto al ambiente están relacionadas con la responsabilidad de evitar daños a éste y ahorrar recursos naturales. Como señalan Thompson y Barton (1994), las creencias afectan a las percepciones y a las acciones en lo que se refiere al medio ambiente a nuestra relación con él. Diferentes estudios han demostrado que estas creencias predicen significativamente comportamientos pro ambiental, como el consumo de productos no nocivos para el ambiente, la reducción en el uso del transporte, el reciclaje de productos, la conservación de la energía y otra serie de conductas pro ambiental. En cuanto al agua, estudios recientes han puesto de manifiesto el escaso conocimiento que tienen muchos ciudadanos sobre la problemática del agua (Suvedi, Krueeger, Shresta y Bettinghouse, 2000). Para Stern y cols., (1995) las creencias acerca de las consecuencias del comportamiento ambiental son creencias generales como las del "Nuevo Paradigma" (Dunlap y Van Liere, 1978)⁷, que están influidas por los valores y la estructura social, y a su vez, ellas influyen en las creencias específicas. A su vez, Corraliza y cols. (1995) destacan "la relevancia de las creencias y de las actitudes de la población como procesos intermedios vinculados tanto a los comportamientos que dan lugar al deterioro ambiental como a las estrategias para hacer frente a los mismos" (p.327)

En el estudio realizado por Megía, Eusebio y cols. (2000) sobre sistema de valores de los españoles, hemos intentado ubicar la significación que la problemática del agua tiene en el conjunto de dicho sistema.

Los valores, considerados en este estudio, como "los valores liberales frente a los sociales relacionados con comportamientos". Observando la tabla siguiente podemos ubicar el comportamiento hacia la conservación del agua

⁷ La escala de Dunlap y Van Liere (1978) mide la aceptación social de Nuevo Paradigma Ambiental (pro ecológico) y del Paradigma Social Dominante (antropocéntrico). La escala consta de 12 ítems en formato Likert que muestran distintos grados de acuerdo con los enunciados acerca de cómo el ser humano se relaciona con la naturaleza. En esta escala se distinguen dos factores; antropocentrismo y ecocentrismo. El antropocentrismo concibe al ser humano como la entidad dominante de la naturaleza, independiente de ella y con la capacidad de modificarla a su antojo. El ecocentrismo, a su vez, no le da prioridad a ninguna especie dentro de la complicada trama de relaciones entre componentes de la ecología; por lo tanto, los humanos somos vistos como un elemento más de esa trama.

Tabla. Justificación concedida a una serie de comportamientos ordenados de mayor a menor grado de acuerdo. Fuente: Megía, Eusebio y cols. (2000)

JUSTIFICACIÓN CONCEDIDA A UNA SERIE DE COMPORTAMIENTOS, ORDENADOS DE MAYOR A MENOR GRADO DE ACUERDO	Media global
Escala 1-10	
Aplicar la eutanasia a aquel que te lo pida	5,43
Haber libertad total para abortar	5,11
Sustituir los objetos que funcionan por otros	4,50
Fumar en edificios públicos	4,02
Tener relaciones sexuales con otras del mismo sexo	3,83
Hacer trampa en exámenes u oposiciones	3,73
Admisibilidad de que una persona se suicide	3,57
La pena de muerte por delitos muy graves	3,45
Tener un hombre casado una aventura	3,25
Tener una mujer casada una aventura	3,17
Beneficiarse de una promoción jugando con ventaja	3,14
Emborracharse en lugares públicos	3,05
Viajar sin pagar en transportes públicos	3,05
Hacer ruido las noches de los fines de semana	2,81
Engañar en el pago de impuestos	2,76
Buscar disculpas para bajas injustificadas	2,46
Comprar algo aun sospechando que ha sido robado	2,41
La modificación artificial de los alimentos	2,40
Fumar marihuana o hachís en lugares públicos	2,38
Mentir en interés propio aunque perjudique a otro	2,18
Robar artículos en grandes almacenes	2,13
Gastar el agua sin pensar en la escasez	1,97
El exceso de velocidad en núcleos urbanos	1,91
Contratar en peores condiciones a un extranjero por serlo	1,82
Aceptar un soborno en el ejercicio de sus funciones	1,72
Enfrentarse violentamente a agentes de policía.	1,65
Conducir bajo la influencia del alcohol	1,62
Romper señales de tráfico, farolas, etc.	1,36
Escapar tras provocar un accidente grave	1,28

Los grados de acuerdo permiten evaluar la consistencia de las actitudes y en consecuencia su capacidad para valorar el grado de respuesta en las intenciones para la acción. Si lo analizamos según la ilustración siguiente podremos observar el poco grado de admisibilidad de ciertas conductas consideradas muy graves por los ciudadanos, observándose un muy bajo rango de admisibilidad a conductas relativas a

GRUPO DE TRABAJO 24

Medio ambiente, energía y ordenación del territorio: políticas públicas para una gobernanza sostenible

la conservación del agua. Esto nos refuerza el pensar que se trata de un área de valoración muy importante entre el sistema de creencias de los ciudadanos con un altísimo nivel de sensibilidad y receptividad ante las alarmas medio ambientales del agua.

El porcentaje de españoles que manifiesta realizar actuaciones concretas a favor del medio ambiente es bastante bajo (17%)⁸. La actuación medioambiental que se realiza con mayor frecuencia es la plantación de árboles seguida, en menor medida, de otras actividades como la limpieza de bosques y playas y la educación ambiental de los hijos. (Díez Nicolás, J.; 1994, 2004).

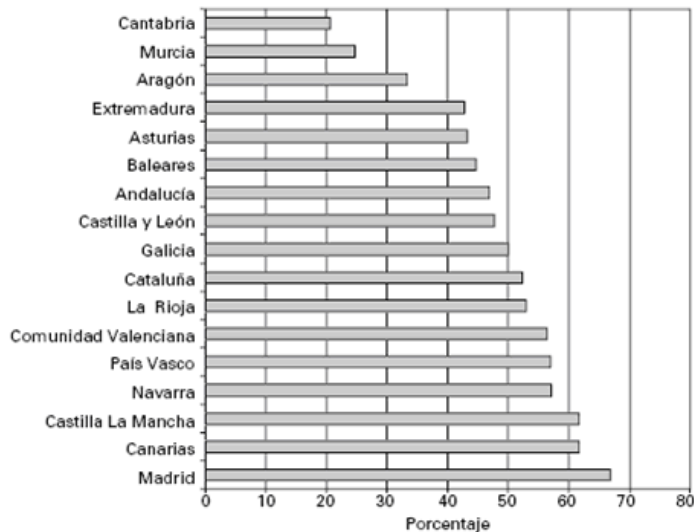
Así también, si observamos la disposición a colaborar con grupos ecologistas vemos que Cantabria, Murcia y Aragón se distancian significativamente no alcanzando el 40% de disponibilidad participativa, del 40% al 50% tendríamos a Extremadura, Asturias, Baleares, Andalucía, Castilla León y Galicia. Superando el 50% hasta el 60%, tenemos a Cataluña, La Rioja, Comunidad Valencia, País Vasco, Navarra, Castilla La Mancha y Canarias, por encima estaría sólo Madrid. Siendo destacable que las regiones más industrializadas (teniendo en cuenta la industria turística) del país se encuentren entre el 50% y el 70%

Ilustración Proporción de personas dispuestas a colaborar con los grupos ecologistas en cada comunidad autónoma.

Fuente CIS. Elaboración: Gema Esteban Curiel. 2000

⁸ Alex Casademunt; "Modernización Ecológica y Pautas de Comportamiento Público y Privado". En "¿Existe Sociedad Civil en España?. Ed. Joan Subirats. Fundación Encuentros. Madrid 1999

*VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración
Política para un mundo en cambio*



En Europa se puede observar que existen grupos de países en los que sobresale la disponibilidad a la movilización ciudadana sobre otro tipo de colaboraciones (Sbragia, A. 1996, 2000). Destacaremos en primer lugar al grupo de: Portugal, Grecia, Italia, Francia, Alemania y Bélgica. Un segundo grupo cuya principal característica es la de preferir colaborar con grupos ecologistas a pagar un impuesto, formado por : Francia, Italia, Grecia, Portugal y España. Finalmente los que prefieren pagar un impuesto como medida de defensa del medio ambiente: Alemania, Bélgica, Dinamarca, Inglaterra, Irlanda, Países Bajos, Luxemburgo. (ver Histograma 1)

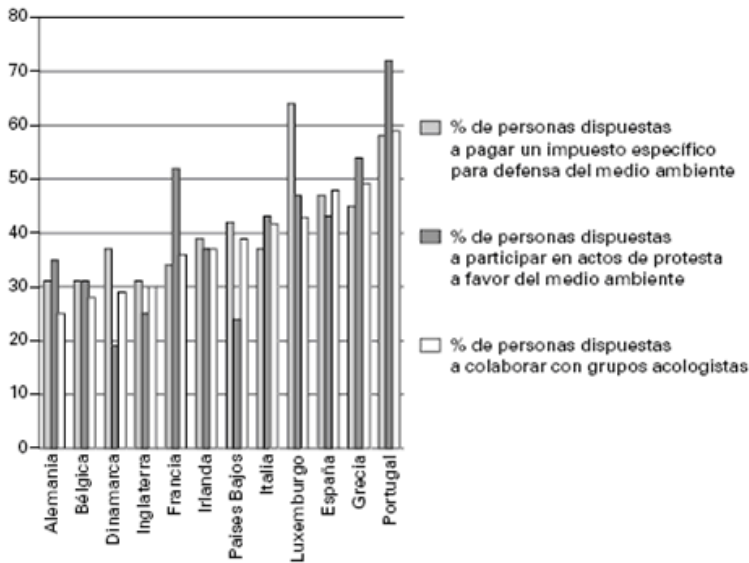


Ilustración. Los Europeos y el Medio Ambiente.
Fuente Eurobarómetro (1992).

De lo que podríamos formar el siguiente cuadro del grado de movilización y activismo en Europa:

Tabla Niveles de movilización en Europa.

Elaboración propia. 2007

Niveles de movilización según preferencias en la acción para la defensa del medio ambiente.	Alta capacidad de movilización	Moderada capacidad de movilización	Participación no activista.
	Portugal, Italia, Grecia, Francia.	España, Alemania, Bélgica	Dinamarca, Inglaterra, Irlanda, Países Bajos, Luxemburgo

En la tabla nº6 hemos agrupado los países que recoge en la gráfica del Eurobarómetro/92 (Ilustración nº4) y hemos definido el grado de movilización del siguiente modo: Según los tres niveles contemplados, 1º) tanto por ciento de personas dispuestas a participar en actos de protesta por el medio ambiente, 2º) tanto por ciento de personas dispuestas a colaborar con grupos ecologistas, 3º) tanto por ciento de personas dispuestas a pagar un impuesto específico para la protección del medio ambiente, cada país destaca en alguna de esas tres categorías. Se ha considerado que el grado de movilización es expresado por la implicación personal, desde una directa, como participar en actos de protesta hasta otra menos directa, como pagar un impuesto específico de medio ambiente. De ese modo hemos agrupado a los países según grado de activismo, en el sentido que el activismo tiene como potencial de agitación y riesgo personal.

Ello nos lleva a concluir que existen ciertos recursos para la acción y que dichos recursos tienen diferentes evaluaciones según el estado actual de la disposición a ser usados, encontrándose España entre los países con una opción moderada, lo que nos permite realizar la observación de que la movilización tiene un peso relativo a la hora de influir en la formación de las valoraciones medio ambientalistas de los distintos temas que componen ese ámbito y puede servir para sopesar la influencia de la movilización como instrumento para el cambio de creencias.

Referencias constitucionales.

Pero lo que dice la opinión pública sobre su conciencia del problema del agua o su nivel de compromiso no representa la única referencia de los factores subjetivos a tener en cuenta para conocer el estado de la cuestión de la política del agua. Porque, además de, la revisión de los modos de gestión del agua en España, nos encontramos con los condicionantes legales enmarcados por el grado de desarrollo de las competencias transferidas a las comunidades autónomas y las garantías constitucionales del equilibrio ínter territorial.

Los parámetros que contextualizan la política del agua en España, vienen determinados por la existencia de una estructura de gestión del recurso centralizada, que relaciona constantemente la política hidráulica con la gestión territorial.

En nuestro texto constitucional se consagra una determinada estructura territorial del Estado. Ese será el primer orden legal para actuar sobre el territorio. El llamado -Estado de las Autonomías- (Art. 2, Título Preliminar de la C.E./1978). Como tal, está sometido, según el artículo por el que se accede a constituirse en Comunidad Autónoma (art. 143 o 151 de C.E./1978), a un proceso de transferencias competenciales que abren o reducen el alcance o "techo" autonómico. Por tanto, distinguiremos las competencias del Estado transferibles (Artículo 148.2, 3, 9,10 (de las competencias exclusivas del Estado (Artículo 149.22a, Capítulo III "De las Comunidades Autónomas" Título VIII "De la Organización Territorial del Estado").

En materia hidrográfica, las administraciones que tradicionalmente han gestionado el agua llamadas -Confederaciones Hidrográficas- dependientes del Mº de Fomento (antes Obras Públicas) desarrollan el área de competencia exclusiva del Estado en dicha materia. Esta estructura, vinculada a los espacios geográficos de las cuencas, constituye un ejemplo en la gestión del agua para muchos países. Tiene ventajas importantes que analizaremos más adelante.

En el marco que analizamos, son las transferencias en materia de gestión del agua, las que determinarán la capacidad legal de las Comunidades Autónomas para intervenir en la gestión de dichas -Confederaciones-.

Otro importante aspecto a tener en cuenta es la relevancia de algunos derechos fundamentales de los españoles, por sus consecuencias indirectas sobre la gestión del agua.

GRUPO DE TRABAJO 24

Medio ambiente, energía y ordenación del territorio: políticas públicas para una gobernanza sostenible

Nos referimos a los derechos de libertad de residencia y derecho a una vivienda digna. Ambos, combinados, nos sitúan en el plano constitucional que diseña el tipo de demanda que los modelos de gestión deben manejar, es decir, se establece, desde el marco constitucional, la obligación por parte de los poderes públicos de garantizar, en lo que al agua se refiere, una vivienda digna y por digna entendemos habitable en condiciones de igualdad con el resto de los ciudadanos, en donde el ciudadano desee ubicarse.

Otro de los mandatos que se derivan de la Constitución con repercusión en la gestión del agua, es la obligación de proteger los espacios naturales. Así pues de dicha obligación se degranarán todas las leyes y decretos que desarrollarán las legislaciones de Parques Nacionales y espacios naturales protegidos.

Si clasificamos y agrupamos los contenidos que hemos descrito en un cuadro obtendríamos la siguiente tabla.

Tabla: Análisis temático en el texto Constitucional.
Elaboración propia. 2006

Aparecen en el debate	Temática	Título	Capítulo	Artículos
	Vivienda	I (De los Derechos y Deberes Fundamentales)	III (De los principios rectores de la política social y económica)	47. "Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada..."
0,67% de las unidades de texto	Planificación	I (De los derechos y deberes fundamentales)	II (Derechos y Libertades) Sección 2ª (De los derechos y deberes de los ciudadanos)	38.-"Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación"
3% de unidades de texto	Medio Ambiente	I (De los derechos y deberes fundamentales)	III (De los principios rectores de la política social y económica)	45.1-"Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo". 45.2.-"Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva". 45.3.-"Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado"
	Residencia	I. (De los derechos y deberes fundamentales)	II (Derechos y Libertades)	19.-"Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional"
	Autonomía	Preliminar.		2.-"La constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la

VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración
Política para un mundo en cambio

Aparecen en el debate	Temática	Título	Capítulo	Artículos
				integran y la solidaridad entre todas ellas.
0,67% de las unidades de texto	Planificación	VII (Economía y Hacienda)		131.1.-“El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y ...”...
0,47% de las unidades de texto	Dominio Público	VII (Economía y Hacienda)		132.2.-“Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”
0,39% de las unidades de texto	Equilibrio entre las regiones	VIII (De la organización territorial del Estado)	I (Principios generales)	138.-“El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, ...”...
0,59% de las unidades de texto	Competencias	VIII (De la organización territorial del Estado)	III (De las Comunidades Autónomas)	148.1 (competencias de las comunidades autónomas).10ª.-“Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.
0,67% de las unidades de texto	Actividad Económica	VIII (De la organización territorial del Estado)	III (De las Comunidades Autónomas)	149.1 (El Estado tiene competencias exclusivas sobre las siguientes materias).22ª.- “La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma...”...
0,49% de las unidades de texto	Transferencias	VIII (De la organización territorial del Estado)	III (De las Comunidades Autónomas)	150.2.-“El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación....”...

De lo que podríamos concluir que, en principio, el margen constitucional para el desarrollo de la acción jurídico-política del agua delimita un debate que tiene cobertura de Derechos fundamentales, vinculado al equilibrio inter-territorial y a la distribución económica de los recursos naturales en los límites de las competencias transferidas a las Comunidades Autónomas

El contexto normativo exterior de la política medio ambiental y del agua.

En el caso de la Unión Europea, representa un nivel de compromiso mucho mayor, pues, independientemente de que la técnica jurídica –“traduzca”- la legislación de la Unión Europea en legislación interior, mediante el Tratado de Maastrich (referente constitucional de una futura Constitución Europea, pendiente de aprobar por todos los Estados miembros). Cada Estado miembro debe desarrollar una legislación que interprete y recoja adecuadamente dichas Directivas Europeas. No hay que olvidar que el principal instrumento de la Unión Europea para hacer cumplir dichas Directivas, procede de la administración de los fondos de cohesión europeos, que actúan, en el caso de los Estados demandantes de dichos fondos, ejerciendo un

GRUPO DE TRABAJO 24

Medio ambiente, energía y ordenación del territorio: políticas públicas para una gobernanza sostenible

cierto nivel de presión sobre la conducta y el cumplimiento de los proyectos que son desarrollados por dichos fondos.

Así pues en el Libro Blanco del Agua, se puede leer...: "La puesta en marcha del Plan, con la firma de Convenios entre la Administración Central y las respectivas Comunidades Autónomas, la declaración de interés general de diversas actuaciones, la participación de fondos europeos (Cohesión, FEDER) y la aprobación de programas operativos específicos (Programa Operativo de Medio Ambiente Local POMAL) han influido positivamente a la hora de abordar el cumplimiento de la Directiva comunitaria." (pag. 243, Libro Blanco del Agua. Ministerio de Medio Ambiente. 1998).

En resumen podemos decir que los elementos analizados circunscriben la política del agua en España, a modo de topes o techo normativo en algunos casos, físicos (objetivos), en otros, valorativos o actitudinales (subjetivos).

A dichos límites habrá que añadirle la valoración de algunos acontecimientos, que representan parámetros estructurales dinámicos que contribuyen a delimitar la evolución de la estructura de la política del agua en España.

Acontecimientos externos a tener en cuenta.-

Los cambios que se pueden observar en las condiciones socioeconómicas, cambios de gobierno y de las coaliciones gobernantes, o la repercusión de otras políticas colaterales y paralelas, contribuyen a percibir los elementos dinámicos de la estructura externa del subsistema de la política del agua.

Condiciones socioeconómicas.-

Los cambios en las condiciones socioeconómicas han venido a constatar un fuerte incremento de la renta, el aumento del consumo y la inversión en segundas viviendas, aumentando el crecimiento de población en las zonas del litoral y modificando, desde la perspectiva del consumo urbanístico, el mapa del consumo del agua, el cual debemos completar con la información sobre el uso del agua por la agricultura, principal consumidor de este recurso, de entre el cual deberemos distinguir el consumo de secano del de regadío que también se ha incrementado en el período que analizamos de modo significativo. No obstante, debemos distinguir el consumo de los particulares del consumo de las actividades económicas ya que éstas repercuten sobre el consumidor los costes del agua y en ese sentido podemos afirmar

que el principal factor económico a tener en cuenta para la observación de los cambios socioeconómicos, es el aumento de la actividad económica en zonas muy deficitarias de agua.

La valoración de la población como variable en el aumento del consumo de agua, es, en general, correcta, pues está directamente relacionada con el aumento de actividad económica y, por tanto, con el aumento del consumo y la actividad antrópica.

Pero si observamos la evolución de este factor podemos observar la distancia que la actividad en el sector de la construcción de viviendas tiene respecto al crecimiento, más bien, decrecimiento, de la población española, lo que nos mueve a considerar este factor como un factor secundario, poco vinculado a la necesidad de una vivienda y más relacionado con los estímulos económicos derivados de adquirir y gestionar dichos bienes inmuebles.

Evolución del stock de viviendas y de la población

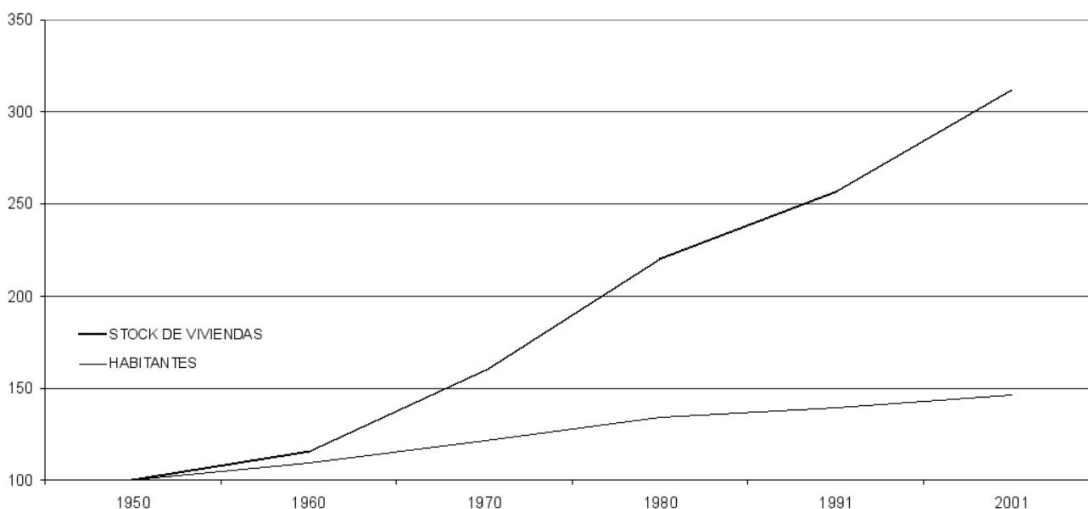


Ilustración. Fuente: INE (1981; 1991; 2001). Raquel Rodríguez Alonso. 2004.

Como puede observarse en la Ilustración nº5, el stock de viviendas se distancia progresiva y significativamente de la línea de crecimiento de la población, dicho distanciamiento nos permite inferir que el crecimiento de la población no es el principal desencadenante del crecimiento de stock de viviendas sino el uso de la vivienda como activo económico, inversión u objeto de especulación, en definitiva como producto de la actividad económica que está unida a la construcción en la costa y su vínculo con la explotación turística de la vivienda, o a la inversión en la especulación urbanística, apoyada en la reconocida solidez de de la inversión inmobiliaria.

El crecimiento económico de los años ochenta terminó con la recesión de 1992. La incorporación de España a la Unión Europea en 1986 forzó a una mayor apertura económica y obligó a la modernización de la industria, mejorar las infraestructuras y seguir las pautas de la comunidad (C.E.E. Comunidad Económica Europea). Ello proporcionó un crecimiento del PIB, redujo significativamente la deuda pública, disminuyó la tasa de desempleo, mal endémico en nuestra economía, del 23% al 15% en 3 años y redujo la inflación por debajo del 3%.

Durante la primera legislatura del PP, la economía se recuperó (1996-2000), gracias al aumento del consumo privado, aunque luego descendiera un poco. La devaluación de la peseta en los noventa hizo más competitiva las exportaciones, aunque a finales del 2003 (cuando el euro se llegó a cambiar por 1,25 dólares) generó dudas sobre la competitividad de los precios, pero ha sido compensado por las facilidades del comercio entre los países de la zona euro.

Así pues, asistimos a un panorama de crecimiento relativamente estable que generará grandes expectativas a los distintos sectores económicos, de mayor crecimiento económico, convirtiéndose, las decisiones de trascendencia económica, en decisiones de alta repercusión social y política.

Renta y poder adquisitivo.

El crecimiento económico de los años noventa, puede observarse en el siguiente cuadro.

Tabla. Crecimiento económico de los años noventa en España. Fuente I.N.C. Elaboración propia. 2006

España					
RENTA FAMILIAR BRUTA DISPONIBLE	1.995	1.996	1.997	1.998	1.999
Millones de pesetas/euros disponibles	55.539.68	58.429.70	61.455.4	65.908.9	70.881.8
	5/	9/	33/	04/	32/
	333.880	351.370	369.355	396.120	426.008
Por habitante	1.402.025/	1.471.544/	1.543.89	1.651.51	1.773.04
Pesetas/euros	8.426	8.844	2/	8/	6/
			9.279	9.926	10.656

La renta familiar bruta disponible en 1995 era de 333.880 euros (55.539.683 Ptas.) /año y familia, en 1999 ya era de 426.008 euros (70.881.832 ptas), lo que supone una diferencia del 21,63%. El crecimiento del consumo absorbió las dificultades que la incorporación al euro creó a nuestra exportación. Pero ¿cuál era la situación relativa de España en Europa?. ¿Podemos valorar esta dato como un dato de peso estratégico?, es decir, ¿constituye el crecimiento de la renta un síntoma de equilibrio que garantice un bienestar? o sólo es una bonanza pasajera. O dicho desde el marco de nuestro interés. ¿Es el crecimiento del consumo un elemento explicativo para hacer estimaciones de largo alcance en la planificación y gestión del agua?

La vivienda no solo debe considerarse como un bien de consumo. El papel de las viviendas secundarias estimula el concepto inversor de la vivienda. Actuando como acelerante económico en diversos sectores y presionando a la oferta de energía, agua y materiales de construcción, con un enorme peso en la acción antrópica sobre el medio ambiente.⁹

Nuestro interés por explicar la relación entre renta y vivienda ha buscado justificar que dichos indicadores económicos actúan sobre la estructura social. De un lado la demanda de vivienda por usuarios o nuevas familias que necesitan ocupar una vivienda, representando a un sector social interesado en la construcción de la vivienda pero con una incidencia relativamente menor que aquel otro sector que demanda la

⁹ «La vivienda puede considerarse tanto un bien de consumo como de inversión. No es un producto homogéneo sino que su elevada heterogeneidad da lugar a una gran segmentación del mercado, que se aprecia especialmente en su dimensión espacial. Los factores que influyen en la demanda son tanto de carácter demográfico (crecimiento de la población, estructura de edades), económico (nivel de renta, tipo de interés) y social (estructura familiar, social, etcétera). Por su parte, la oferta es función del precio y los costes, que incluyen el suelo, la propia construcción (coste y materiales) y la actividad de promoción inmobiliaria.» (González Moreno, 1998; para mayor detalle Sánchez, 2002).

vivienda para la explotación rentista o especulativa, basada en la explotación ambiental del concepto de vivienda¹⁰ y enfocada al uso de la industria turística, con una significativa mayor incidencia sobre el consumo del agua.

Del mismo modo la relación entre construcción y turismo refuerza el contexto económico de los sectores más interesados en el aumento y desarrollo de una industria que crece de espaldas a sus condiciones eco-sistémicas.

Cambios socioculturales.-

De los aspectos socioculturales podemos observar la conducta consumista del agua. Esta conducta no obedece sólo a patrones de actitudes volubles o psicológicas, sino que puede analizarse como conductas estructurales, es decir, mediante la medición y constatación de comportamientos concretos de valor económico que expresan los resultados de un proceso de decisión racional, que se da, a su vez, entre las diferentes oportunidades de elegir en el abanico de inversión rentable, por un lado y de concienciación medioambiental por el otro. Contribuyendo así a comprender mejor los límites materiales que subyacen en la sensibilidad medioambiental.

Dentro de los parámetros estables de las políticas del agua, ciertas actitudes o valores asentados mediante los actos y no simplemente mediante la valoración subjetiva de los mismos.

En ese sentido, valoraremos tanto el comportamiento económico de los españoles, es decir, el consumo real como las conductas consumistas que se puedan corresponder con un determinado nivel de presión objetiva sobre el agua.

La evolución de la concentración de población a menos de 5 kilómetros de la costa nos permite hacer las primeras observaciones de las conductas concretas.

El consumo del agua en la costa comporta graves problemas de cantidad y calidad de agua. El crecimiento de la población en las costas obliga a garantizar condiciones de habitabilidad, de salubridad e higiene, imprescindibles e imposibles sin el agua. La utilización de potabilizadoras en las Islas Canarias no ha impedido, sino todo lo contrario, el desarrollo turístico y el aumento de dicha concentración. Asimismo, también en el litoral mediterráneo, la cultura del abastecimiento mediante los históricos trasvases entra en crisis debido a la complejidad del sistema de

¹⁰ Aquí nos referimos al concepto que combina vivienda con zonas de ocio, servicios y áreas verdes o recreativas, en un medio ambiente de clima seco y de escasos recursos hídricos.

abastecimiento. Acuíferos, trasvases, desaladoras, y sobre todo el concepto de bajo coste de un recurso destinado a la agricultura y subvencionado por el Estado.

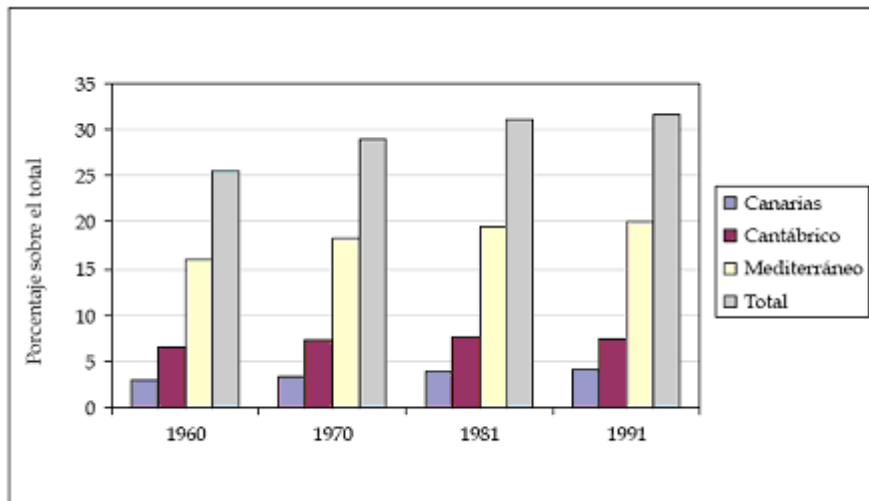


Ilustración. Evolución de la concentración de población a menos de 5 Km. de la costa. Fuente: El Libro Blanco del Agua. 1998

Otro de los factores que nos permiten ubicar objetivamente el comportamiento del consumidor es el aumento del consumo de energía en el hogar, ya que este se encuentra muy relacionado, no solo con el aumento de la renta familiar, sino también con el aumento del agua que dicho consumo en bienes del hogar comportan.

Así, si observamos la conducta consumidora de agua, podemos observar que si bien en los años noventa parecía producirse un crecimiento paralelo al crecimiento de la energía, desde el año 2000 decae, pese a que el consumo de energía continua creciendo.

Eso nos lleva a que el sector eléctrico continúa presionando sobre los recursos naturales, incluido el agua, recurso de gestión nacional. El consumo de los hogares no parece ser responsable directo del aumento de dicha presión, siendo otros agentes, especialmente los agentes económicos industriales y agrícolas, los principales responsables de dicha presión.

GRUPO DE TRABAJO 24

Medio ambiente, energía y ordenación del territorio: políticas públicas para una gobernanza sostenible

Tabla. Datos básicos de las Comunidades Autónomas. Fuente: El Libro Blanco del Agua. 1998

	Superficie (km ²)	Población 1995 (miles)	Densidad de población (hab/Km ²)		de PIB por Km ² miles ptas. 1985		PIB por habitante miles ptas. 1985		PIB por habitante 1995		
			1985	1995	1985	1995	1985	1995	% var. Acum. Anual	Miles de pts. =100	Índice España
Andalucía	87.218	7.056	77,3	80,9	39.760	64.373	519,3	795,7	3,3	1.335,9	80,8
Aragón	47.669	1.182	24,9	24,8	20.105	29.404	807,3	1.185,8	3,2	1.990,9	120,4
Asturias	10.565	1.082	105,7	102,4	73.626	94.045	707,1	918,3	2,2	1.541,7	93,2
Baleares	5.014	714	135,3	142,4	144.112	251.900	1.035,9	1.768,9	3,7	2.969,9	179,5
Canarias	7.273	1.523	201,6	209,4	134.860	243.930	683,9	1.164,9	4,0	1.955,7	118,2
Cantabria	5.289	527	98,7	99,6	70.339	99.138	714,1	994,9	2,7	1.670,4	101,0
Cast.-La											
Mancha	79.226	1.671	21,1	21,1	11.765	20.024	573,5	949,4	3,8	1.593,9	96,4
Castilla León	74.147	2.543	27,4	34,3	17.856	33.546	666,2	978,1	2,9	1.642,1	99,3
Cataluña Com.	31.930	6.106	187,5	191,2	168.465	260.682	904,9	1.3632	3,3	2.288,6	138,4
Valenciana	23.305	3.884	159,9	166,7	121.863	186.557	750,7	1.194	3,1	1.879,3	113,6
Extremadura	41.602	1.069	26,0	25,7	12.394	19.278	495,6	750,2	3,4	1.259,6	76,1
Galicia	29.434	2.717	96,5	92,3	55.648	86.724	601,1	939,5	3,3	1.577,3	95,4
Madrid	7.995	5.014	597,5	627,1	571.237	866.374	952,9	1.381,5	3,0	2.319,3	140,2
Murcia	11.317	1.068	88,5	94,4	53.867	85.261	607,9	903,5	3,0	1.516,8	91,7
Navarra	10.421	521	49,5	50,0	39.367	64.328	799,4	1.286,7	4,0	2.160,2	130,6
País Vasco	7.261	2.110	29,5	290,6	238.056	363.769	832,5	1.251,8	3,0	2.101,7	127,1
Rioja, La	5.034	263	51,5	52,2	40.948	67.772	788,3	1.297,2	3,6	2.177,9	131,7
Ceuta	18	67	3.611,1	3.722,2	--	--	--	--	--	1.501,2	92,3
Melilla	12	60	4.333,3	5.000,0	--	--	--	--	--	1.501,2	92,3
TOTAL											
ESPAÑA	504.750	39.178	75,9	77,6		55.055	732,6	1.035,9	3,5	1.654,1	100,0

Nosotros creemos que aisladamente no, y lo consideramos observando la siguiente tabla comparativa elaborada por el Instituto Nacional de Consumo. (ver tabla nº10)

En ella vemos que el puesto nº 13, lo ocupa España, en renta *per capita*, sin embargo en P.I.B., ocupa el quinto. Lo que nos lleva a valorar a la dinámica empresarial/agrícola/servicios, como el principal factor de consumo de los recursos naturales útiles.

Tabla. Comparativa europea de datos socioeconómicos previos a la entrada del euro.

Fuente I.N.C. 1999. Elaboración propia, 2006

Datos Económicos	P.I.B. en Billones de EUROS/p or habitante	%	Lugar que se ocupa según el P.I.B	Renta "per cápita" en EUROS	Lugar que se ocupa según la R.per C.
Alemania	1,4679	24,7	2	23.339	4
Austria	0,1463	2,5	9	22.099	5
Bélgica	0,1708	2,9	8	21.171	7
Dinamarca	0,1192	2,0	10	27.511	2
España	0,4373	7,4	5	12.230	13
Finlandia	0,1119	1,9	11	20.310	9
Francia	1,0327	17,4	3	21.611	6
Grecia	0,0747	1,3	12	10.076	14
Holanda	0,2640	4,4	6	20.767	8
Irlanda	0,0562	0,9	14	16.854	11
Italia	0,9269	15,6	4	17.701	10
Luxemburgo	0,0104	0,2	15	34.405	1
Portugal	0,0594	1,0	13	8.814	15
Reino Unido	0.8708	14,7	1	16.206	12
Suecia	0,1914	3,2	7	23.619	3

¿En qué gastan el incremento de la renta disponible los españoles? Tomando como referencia los indicadores socioeconómicos que el Instituto Nacional de Consumo ha empleado para valorar la situación relativa de España en Europa, analizaremos el siguiente cuadro:

Como se observa en la siguiente tabla (ver tabla nº18). En camas de hospital por 100.000 habitantes ocupamos el décimo quinto lugar; en médicos por 100.000 habitantes somos los segundos. En estudios superiores ocupamos el décimo lugar sobre 15 países. En teléfonos por 1000 habitantes ocupamos el décimo tercer lugar. Lo mismo que en coches por 1000 habitantes. Todo ello corrobora nuestras primeras impresiones. Es decir, que en este período el incremento en la renta no respalda por sí solo el aumento del consumo de agua, siendo más lógico atribuirlo a la actividad empresarial y al equilibrio de la balanza comercial (exportación-importación). Lo que nos lleva a fijar la atención en aspectos como el comportamiento especulativo de la vivienda, y segundas viviendas, o la exportación de productos hortofrutícolas (grandes consumidores de agua) también denominada "-agua virtual-"

Tabla: Datos Socioeconómicos de países europeos.
Fuente Instituto Nacional del Consumo
(I.N.C.:Web.<http://www.consumo-inc.es/euro/interior/paises/frame/documentos/Compara.htm#Socioeconomicos>. Elaboración propia.
2006

Datos Socioeconómicos	Camas de hospital por 100.000 habitantes	ranking	Médicos por 100.000 habitantes	ranking	Estudios Superiores %	ranking	Teléfonos por 1.000 habitantes	ranking	Coches por 1.000 habitantes	ranking
Alemania	766	6º	321	6º	23	4º	457	9º	488	3º
Austria	949	4º	328	5º	8	15º	450	10º	433	4º
Bélgica	594	10º	366	4º	25	3º	437	11º	416	6º
Dinamarca	518	12º	284	9º	28	2º	591	2º	373	10º
España	407	15º	408	2º	17	10º	365	13º	351	13º
Finlandia	1.007	3º	281	10º	22	7º	546	3º	368	11º
Francia	927	5º	264	11º	19	9º	537	5º	430	5º
Grecia	497	13º	388	3º	16	12º	458	8º	199	15º
Holanda	1.131	2º	252	12º	22	6º	501	6º	383	8º
Irlanda	626	8º	167	14º	21	8º	329	15º	263	14º
Italia	686	7º	535	1º	8	14º	423	12º	518	2º
Luxemburgo	1.154	1º	215	13º	16	11º	544	4º	567	1º
Portugal	416	14º	292	8º	12	13º	330	14º	357	12º
Reino Unido	532	11º	164	15º	22	5º	471	7º	373	9º
Suecia	610	9º	300	7º	29	1º	680	1º	409	7º

Cambios políticos.-

El eje de la estabilidad política y la cohesión de la coalición dominante (PP, CiU) en un primer momento (1996-2000), sufre un desplazamiento del centro a la periferia. Adquiriendo especial importancia el equilibrio de fuerzas en la periferia. Quedando marginado el tradicional uso del consenso (que ya se iniciara con las cómodas mayorías absolutas del PSOE).

Asimismo, el objetivo político de llevar a cabo un Plan Hidrológico Nacional, se sustenta sobre la base de una red de apoyos ínter territoriales tejido por el PP para articular su Plan de trasvases, entre cuencas cedentes y receptoras de agua.

GRUPO DE TRABAJO 24

Medio ambiente, energía y ordenación del territorio: políticas públicas para una gobernanza sostenible

Como consecuencia del desplazamiento, hacia la periferia, de los apoyos necesarios en la política de Estado, serán los cambios en la correlación de fuerzas de los territorios afectados donde se fragüen las condiciones que repercutirán en la política del agua a nivel de Estado.

En definitiva, los acontecimientos que en el terreno internacional, y sus consecuencias interiores (atentado de 11M), provocaron un cambio drástico en la opinión pública, con sus respectivas consecuencias electorales. Al mismo tiempo las olas de protesta que habían influido en el cambio político de Aragón abrieron un frente nuevo de enfrentamiento ínter territorial, que sólo podría superarse con un acuerdo de consenso a nivel estatal, muy lejos de la práctica política. Finalmente, la política del agua caería en una nueva revisión cuando, tras el cambio de gobierno del 2004, el PSOE tiene que consolidar los apoyos necesarios para resolver el conflicto ínter territorial, aun por concluir. Dichos apoyos provienen de varias fuentes. La articulación de una política del agua que se apoye en la negociación ínter territorial es un instrumento para la superación de la conflictividad ínter institucional existente (entre comunidades autónomas) que puede facilitar la consolidación de ciertos valores en la política del agua, como el mayor protagonismo de las administraciones autonómicas en la gestión del agua, así como la adscripción a nuevas soluciones técnicas que incidan en la autonomía de su gestión (desaladoras, depuradoras, gestión de acuíferos, etc.).

El papel de determinados organismos institucionales, así como el conjunto de actores que intervienen son los auténticos protagonistas de la acción reflexiva sobre la realidad estructurada que venimos describiendo, nos permitirá dilucidar el amplio abanico de la compleja acción que se desarrollará en el debate parlamentario, en las instituciones y en la sociedad en torno a la política del agua.

Los actores.-

En el análisis de los actores intervinientes en el subsistema de la política del agua en España, hemos podido distinguir dos grandes grupos. Los actores institucional-organizacionales y los actores particulares. Hemos aplicado esta distinción para apoyar el principio de la acción institucional en tanto en cuanto conjunto de actores vinculados a través de un conjunto de normas que contribuyen a formar, debatir y difundir un determinado cuerpo de ideas, valores, principios, creencias o concepciones generales de la política del agua. Es decir, entendemos que

el concepto de institución debe ampliarse y relajarse desde una concepción rígida, vinculada exclusivamente a las organizaciones del Estado, hacia una visión amplia de los actores que actúan con coherencia en la formación de una orientación de la política pública.

Por tanto los actores pueden ser organizaciones públicas o privadas, por un lado, (Confederaciones Hidrográficas, Consejos del Agua) o particulares, (Fundaciones, partidos políticos, asociaciones de usuarios, Congresos científicos o figuras significativas de la comunicación, medios de comunicación o interesados en la problemática específica de la gestión del agua. (ABC, El País)).

Sistema de creencias.

Para llevar a cabo sus objetivos, los actores se valen de un discurso en el que podemos distinguir tres fases o niveles: Un primer nivel donde el discurso se mantiene en la exposición de valores y principios fundamentales, vinculados a criterios ideológicos o a cuestiones básicas de la convivencia. En el debate parlamentario acaecido entre la década de los noventa y principios del 2000 se pudo apreciar dicho nivel cuando las posiciones políticas que defendían los partidos políticos se polarizaron en torno a cuestiones como "vertebración del Estado", "igualdad de derechos", "tarea histórica del desarrollo", como fue el conjunto de valores sobre los que se manifestaron principalmente los partidos conservadores, tanto de ámbito estatal o regional (PP, CiU, PNV, CC.). A su vez los partidos de la izquierda se expresan en torno a valores como, "sostenibilidad", "equilibrio ecosistémico", "igualdad social" o "democracia participativa". (PSOE, IU, partidos de la izquierda regionalista y nacionalista). Dichas polarizaciones se suelen expresar junto a un alto nivel de desacuerdo, contribuyendo muy poco a cualquier aproximación de las posiciones.

El estudio realizado mediante unidades de texto o análisis de contenido, del debate parlamentario arrojó una correlación negativa entre las expresiones de dicho nivel (1er nivel) dedicadas a conceptos o ideas globales y las relativas a distintos pronunciamientos sobre el acuerdo o la negociación.

Otra de las características del cuerpo de ideas de primer nivel es la de constituir el principal elemento de unión de las coaliciones, en el sentido amplio del término, es decir conjunto de actores alineados en torno a principios y valores generales, que más adelante profundizaremos.

GRUPO DE TRABAJO 24

Medio ambiente, energía y ordenación del territorio: políticas públicas para una gobernanza sostenible

A un primer nivel le sigue un segundo nivel que podemos definir como el auténtico “cuerpo político” de las ideas y conceptos expresados en el discurso. Constituye el nivel donde fluye la información científica, el conocimiento y la opinión de los expertos y mantiene, respecto a las ideas de primer nivel una cierta correspondencia de polarización. Así lo pude observar en el análisis del discurso parlamentario, en el que dos grandes modelos de gestión cristalizaron la información científica manejada, el modelo de gestión de la oferta, del que se manifiestan más proclives las tendencias políticas más alineadas con el PP y el modelo de gestión de la demanda propio de las fuerzas políticas y actores alineados con el PSOE y otras fuerzas de la izquierda política.

Así podríamos expresar en el siguiente cuadro las polarizaciones del cuerpo político de segundo nivel.

Tabla. Estructura que subyace en el debate político del agua. Fuente: Elaboración propia. 2006

	Tecnologías ingenieriles tradicionales, Trasvases, Presas, Embalses	Nuevas tecnologías del reciclado y desalación
Mayor centralidad	PP-PSOE	IU.
Menor centralidad	Dcha. Regional./nacionalista	Izqda. Regional./nacionalista

Otra de las cualidades que podemos apreciar en el nivel discursivo es su papel como acelerador del intercambio de ideas entre los actores de las respectivas coaliciones, facilitando el manejo de dicha información y permite la revisión de las posiciones sin mostrar debilidad o fragilidad por parte de las respectivas fuerzas políticas.

Finalmente, un tercer nivel de los contenidos analizados es expresado por los temas de implementación, número de infraestructuras, financiación, instalaciones puntuales y otras cuestiones de nivel básicamente neutral desde el punto de vista del **GRUPO DE TRABAJO 24**
Medio ambiente, energía y ordenación del territorio: políticas públicas para una gobernanza sostenible

debate pero que contribuyen a, por un lado, apoyar las perspectivas generales a las que se les quiere dar prioridad, más o menos ambientalistas, más o menos financiadas, o más o menos comprometidas con determinadas orientaciones prácticas. Por otro lado, suponen un terreno "multiuso", terreno compartido por todas las fuerzas políticas, o utilizado más o menos por todas ellas.

Sin embargo, conocer los niveles en los que funciona un determinado cuerpo de ideas no nos dice todo lo que necesitamos saber sobre cómo se desarrolla la acción de debatir, influenciar, difundir o modificar la orientación de la política del agua.

Para ello debemos analizar el concepto de "coaliciones promotoras".

Las coaliciones promotoras:

Los términos de "Advocacy coalition" han sido traducidos al castellano como coaliciones promotoras. La dificultad de haber elegido dicha traducción obedece a las acepciones que tiene el término coaliciones en el lenguaje de la Ciencia Política, claramente relacionado con los procesos políticos protagonizados por las fuerzas políticas y las diferentes fórmulas para actuar en la formación de gobiernos o en la acción conjunta por parte de dichas fuerzas en distintas administraciones públicas.

Con el término "promotoras" también pueden surgir susceptibilidades ya que es un término más vinculado al mundo empresarial o económico financiero.

Lo cierto es que una traducción literal del término "Advocacy coalitions" (coaliciones de defensa) no representa adecuadamente el conjunto de contenidos con los que se quiere expresar el funcionamiento de los actores.

Así pues se opta por recoger dos conceptos que, conjuntamente, expresan, de una parte, por coaliciones, se entiende la acción conjunta de varios actores que confluyen puntualmente. Por otra parte, el término promotoras, viene a recoger el conjunto de deseos, proyectos, confianzas o ideas en las que se cree y se aspira llevar a la práctica. Partiendo de esos significados generales, no podemos por menos que reconocer que tales agrupamientos tienen como principal elemento de unidad el sistema de creencias o principios, siendo los más significativos para la cohesión de las coaliciones, aquellos más generales y que afectan a elementos más básicos de la convivencia, pero de los que participan, como hemos señalado más arriba, aquellos

otros niveles discursivos que igualmente polarizan la acción y posicionan a los actores en las respectivas coaliciones.

No hay que olvidar que el término coalición no supone un acuerdo tácito o acto explícito de acción conjunta, se trata, fundamentalmente de una confluencia por medio del sistema de creencias, si bien es cierto que en la forma de uno de los actores más estudiados, los partidos políticos, estas acciones suelen ser el producto de una negociación formal entre distintas organizaciones.

Así pues llegamos a preguntarnos cómo han actuado estos factores en el subsistema de la política pública del agua.

El subsistema de la política pública del agua:

Las coaliciones que se han formado en torno a la política pública del agua en España, se han agrupado en dos grandes bloques. La coalición que defiende la acción protagonista del Estado en la gestión de la política hídrica y la vinculada con la política de gestión interterritorial, así como con la autoridad y legitimidad del Estado frente a una competencia subordinada atribuida a las Comunidades Autónomas. Fuera de ese nivel de grandes pronunciamientos, el verdadero cuerpo político de esta coalición, se expresa favorable a un modelo de gestión predominantemente de oferta, de precios reducidos y de apoyo selectivo a las actividades económicas que demandan un aumento del suministro del recurso, asimismo consideran que el agua de los ríos es desperdiciada si no se utiliza para dichas actividades. Entre los actores que participan de dicho cuerpo de ideas están, principalmente, las comunidades de regantes o usuarios agrícolas, los grupos de presión económicos (empresas hidroeléctricas, constructoras, cementeras), y parte de las organizaciones que conservan una determinada cuota de acción administrativa sobre los organismos de cuenca (Confederaciones hidrográficas, Sociedades de Gestión del Agua) y los partidos políticos (PP, y la derecha nacionalista). Medios de comunicación, como el ABC, por ejemplo.

Del otro lado, la defensa del ecosistema como forma de defensa de los derechos territoriales, o la sostenibilidad como modo de regulación de la acción económica del Estado, así como un mayor protagonismo del Estado en su papel de re equilibrador social, especialmente en el apoyo de las administraciones autonómicas. Pero también cristalizan en un cuerpo político definido en torno al llamado modelo de gestión de la demanda, consistente fundamentalmente, en la concienciación ciudadana y la

GRUPO DE TRABAJO 24

Medio ambiente, energía y ordenación del territorio: políticas públicas para una gobernanza sostenible

potenciación de nuevas tecnologías vinculadas con la recuperación (depuración) de aguas residuales, de origen marino o subterráneo, así como una disminución de las infraestructuras superficiales (embalses, trasvases) y la potenciación de políticas de precios u otras fórmulas (Bancos de aguas) que permitan reutilizar los recursos bajo condiciones ecológicas o económicas cambiantes. Entre los actores más destacados en estas coaliciones: Las asociaciones ecologistas o medio ambientalistas, las asociaciones de afectados (pantános, desalojados, etc.), algunos medios universitarios o fundaciones vinculadas al mundo universitario (La Fundación "Nueva Cultura del Agua", Zaragoza, por ejemplo), algunos medios (El País, se ha manifestado más favorable hacia valores conservacionistas y de sostenibilidad) y partidos políticos (PSOE, IU y la izquierda nacionalista).

Asimismo, se han producido importantes debates, tanto en el Parlamento, como en los medios, como en la sociedad. Los pronunciamientos de asociaciones de empresarios de la construcción o comunidades de regantes (usuarios, actualmente) y las movilizaciones sociales de protesta contra el Plan Hidrológico Nacional (en Aragón, Cataluña) y las contra movilizaciones en Murcia y Valencia.

A nivel de partidos políticos, el oportuno giro que toma la coalición de gobierno PAR-PSOE en Aragón, contribuirá a solidificar en un estado de crispación las relaciones institucionales entre varias comunidades autónomas y las estrategia seguida por el PP que se apoyaba en pactos realizados con anterioridad en las Comunidades de Murcia y Aragón, así como los acuerdos que facilitaban el apoyo de las Comunidades de Andalucía, Extremadura y Castilla La Mancha, para el paso del trámite del Consejo del Agua, se desestabilizó.

Finalmente el cambio de gobierno en el 2004, y el giro que toma el PHN, con la congelación del planeado trasvase del Ebro, o el conjunto de actuaciones previstas en el programa del nuevo gobierno, cargada de inequívocos propósitos de desarrollar políticas sostenibles para la gestión de la política del agua (AGUA, acciones para la gestión del agua), así como la nueva correlación de fuerzas a nivel autonómico ha ubicado la política del agua en un terreno muy vinculado a la opinión y posicionamiento de las administraciones autonómicas. El más importante impacto que se registra relacionado con la política del agua es la modificación de los estatutos de autonomía que intentan elevar a nivel de Ley orgánica las garantías de suministro para la satisfacción de sus propios proyectos territoriales.

En definitiva, se puede afirmar que en el entorno de la política del agua se ha producido un cambio en la orientación de la política del agua y que viene precedida de un proceso de asimilación de nuevos valores que son reconocidos aunque comprometan de forma desigual a los distintos actores.

Que se ha iniciado un cambio en el paradigma clásico de la gestión de este recurso, bajo el cuestionamiento de los principios de gestión establecido (de oferta) y la introducción de nuevas valoraciones producto de la reflexión conjunta de la sociedad y su participación en el debate social acaecido. Todo esto nos ha llevado a un nuevo panorama desde el que contemplar la política del agua, muy condicionado por las modificaciones en las líneas de acción del gobierno central y de los nuevos estatutos de autonomía, así como del creciente asentamiento de una conciencia social muy sensibilizada ante los cambios climáticos y la incertidumbre de escenarios futuros.

Todo ello no supone un giro de 180 grados respecto de la política seguida hasta ahora, ni tan siquiera que no se pueda producir un proceso de involución en la tendencia. Sólo supone que ya no podrá ser sobre aspectos cuantitativos o infraestructurales sino que habrá de tenerse en cuenta todos los factores, sociales, valorativos y técnico-científicos que continuarán interviniendo en la transformación del paradigma de gestión del agua en España.

Referencias:

- Aguilera Klink, Federico. (2001). Cambios sociales e institucionales para la gestión ambiental. Vigencia y necesidad de la nueva economía del agua. Ponencia presentada en el Congreso Ibérico del Agua (Sevilla, 2001).
- Alex Casademunt; (1999) Modernización Ecológica y Pautas de Comportamiento Público y Privado. En "¿Existe Sociedad Civil En España?. Ed. Joan Subirats. Fundación Encuentros. Madrid.
- Ayala, Francisco J., (1996). Reducción de los recursos hídricos en España por el posible Cambio Climático. Tecnoambiente, Madrid. Septiembre.
- Corral-Verdugo, V. y Frías, M. (2006). Personal normative beliefs, antisocial behavior, and residential water conservation. *Environment & Behavior*, 38, 406-421.
- De Prada, C.; (2003); La Racionalidad Oculta Del Plan Hidrológico Nacional.; Archipiélago. Nº57.
- Díez Nicolás, J. (2004); El dilema de la Supervivencia; Los Españoles ante el Medio Ambiente; Ed. Obra Social Caja Madrid, Madrid
- Díez Nicolás, Juan, (1994); "Tendencias mundiales de cambio en los valores sociales y políticos"ed lit.; Inglehart, Ronald, ed. Lit.; Velázquez-Gaztelu, Cándido, pr. Madrid,. Fundación para el Desarrollo Social de las Comunicaciones
- Dunlap, Riley E; (2001); La Sociología Medioambiental Y El Nuevo Paradigma Medioambiental; En Sistema, Nº 162-163.
- Esteban Curiel, Gema; (2000); Actitudes De Los Españoles Ante El Medio Ambiente.; Observatorio Medioambiental. ISSN 1139-1987. Nº3.
- Gibbons, D.A.; (1986); The Economic Value Of Water.; The Johns Hopkins University Press.; Washington.
- Howarth, D.; (1995); Discourse Theory; En D. Marsh and G. Stoker (eds). Theory and Methods in Political Science; Macmillan; Basingstoke.

- Marsh, D. y Furlong, P. (2002). A Skin not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science. En D. Marsh y G. Stoker, Theory and Methods in Political Science (2da.ed., pp.17-41). Hampshire & NY:Palgrave Macmillan.
- Megías, Eusebio (Director); Comas, Domingo; Elzo, Javier; Megías, Ignacio; Navarro, José; Rodríguez, Elena; Romaní, Oriol.; (2000); Los Valores De La Sociedad Española Y Su Relación...; Colección Estudios Sociales, N°2; La Caixa.
- Parry, M.; Parry, C. and Livermore, M. Edits. (2000). Valoración de los efectos potenciales del Cambio Climático en Europa (Informe ACACIA de la Comisión europea, Resumen y Conclusiones). Universidad de Castilla-La Mancha-Iberdrola, Toledo, 29 pp
- Rodríguez Alonso,Raquel. (2004). La política de vivienda en España desde la perspectiva de otros modelos. Notas para entender el mercado inmobiliario europeos. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/arrod2.html>
- Sabatier, Paul; (1998a); The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe; Journal of European Public Policy, nº5 (March).
- Sabatier, Paul; (1999a); An Advocacy Coalition Lens on Environmental Policy.; Mit Press; Cambridge, Mass.
- Sánchez Díez, Ángeles (2002). La internacionalización de la economía española hacia América Latina : los elementos determinantes en el inicio y la consolidación del proceso. Burgos. Universidad de Burgos. Servicio de Publicaciones , 09/2002
- Sánchez Martínez, Mª Teresa; (2002); La Política de Vivienda en España, Análisis de Sus Efectos Redistributivos; Universidad de Granada; Granada.
- Sbragia, A; (2000) "Environmental Policy. Economic Constraints and External Pressures" Wallace, H. y Wallace, W. Policy Making in the European Union, Oxford, Oxford University Press. Pp. 293-316
- Víctor Corral-Verdugo, Martha Frías, Blanca Fraijo Sing y César Tapia Fonllem (2006). Rasgos de la conducta antisocial como correlatos del actuar anti y proambiental. Medio Ambiente y Comportamiento Humano. Editorial Resma, Universidad de Sonora, México.

Wolfmayr-Schnitzer, Y. (1999). Economic Integration, Specialisation and the Location of Industries. A Survey of the Theoretical Literature.[WIFO Working Papers, von Yvonne Wolfmayr-Schnitzer, August 1999, Heft 120/1999]

Yarrow George y John Vickers (1999). Privatization: An Economic Analysis, in Journal of Economic Behavior and Organization 14:1, 1990, 156-157.