



## Agricultura y Nueva Cultura del Agua

**Eduardo Moyano Estrada** ▶  
Vicedirector del  
IESA-CSIC. Córdoba

Los temas relacionados con el agua y el regadío agrícola han experimentado cambios importantes en la opinión pública, por dos razones fundamentales. En primer lugar, porque ha cambiado el papel de la agricultura en el conjunto de la sociedad, pasando de ser un sector valorado, sobre todo, por su contribución a la economía y al abastecimiento alimenticio de la población a ser tratado como una actividad multifuncional, cuya valoración se hace más en términos sociales, ecológicos y culturales que en términos estrictamente productivos. En segundo lugar, porque la gestión de los recursos hídricos se plantea hoy desde la perspectiva de la eficiencia, la racionalidad y el desarrollo sostenible, lo que significa que el agua se percibe como un recurso escaso que debe ser compartido entre varias comunidades de usuarios, no siendo ya los agricultores sus destinatarios preferentes.

Si a eso se une el debate en torno a la reforma de las políticas agrarias, y la creciente deslegitimación social que sufren las ayudas agrícolas si no van acompañadas de unas contrapartidas claras en forma de servicios a la sociedad por parte de los agricultores (ayudas para qué y para quién), nos encontramos con un escenario muy distinto al de hace unas décadas. Hoy los agri-

cultores y sus organizaciones tienen que armarse de sólidos y convincentes argumentos para reclamar que la sociedad siga apoyando las rentas agrarias.

El agua es un tema en el que se concentran muchos de los elementos del debate sobre la agricultura, dado que es el sector agrario el principal usuario de los recursos hídricos. Por ello, los agricultores no pueden quedarse al margen de ese debate, sino que deben asumirlo y participar en él argumentando sus posiciones respecto a la utilidad social y económica del regadío agrícola y mostrando su voluntad de adaptación al nuevo paradigma del desarrollo sostenible en el que el uso racional del agua desempeña un papel fundamental.

El objetivo de este trabajo es mostrar algunos de los elementos del debate sobre lo que se denomina la Nueva Cultura del Agua (NCA) y exponer algunas ideas sobre cómo los agricultores y sus organizaciones podrían participar en él sin complejos ni actitudes defensivas, sino como actores que tienen cosas interesantes que decir y derecho a ser escuchados en un diálogo abierto con el resto de grupos sociales. El trabajo utilizará los datos proporcionados por diversos estudios sobre este tema: varias encuestas realizadas entre 2001 y 2005 por el Instituto de Estudios So-



▼  
**La Nueva Cultura del Agua parte de la convicción de que el problema del agua es un problema de demanda, a diferencia de la cultura tradicional del agua, que lo entiende como un problema de oferta**

ciales Avanzados de Andalucía (IESA) del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), y las preguntas incluidas en los Ecobarómetros de Andalucía, realizados también por el IESA. A partir de esos datos, y generalizando las reflexiones al conjunto del territorio nacional, se expone lo que podemos considerar una especie de decálogo sobre “Los agricultores y la cultura del agua”, que nos puedan ayudar a entender la complejidad del tránsito desde la cultura tradicional a lo que es ya una nueva cultura del agua.

### **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 (exceso de consumo, falta de racionalidad en su utilización, ineficiencia en la utilización de las infraestructuras hidráulicas disponibles...), a diferencia de la cultura tradicional del agua, que lo entiende como un problema de oferta (falta de infraestructuras para poner a disposición de los usuarios los recursos hídricos existentes, y no suficientemente utilizados, construcción de pantanos, trasvases, desaladoras...).

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 se ha convertido en una cuestión de debate público. De ahí que tenga sentido ha-

blar 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, 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 estudios medios o superiores, identificarse con los denominados valores posmaterialistas y tener un nivel alto de conciencia ecológica. Aunque todavía minoritaria, la NCA está arraigada en un grupo cualitativamente importante de la sociedad española, con gran influencia en los medios de comunicación y con capacidad para definir determinadas agendas políticas. Puede decirse que si bien la NCA ocupa el *centro* de la estructura social, tiene que conquistar todavía un amplio espacio de la opinión pública (el de los usuarios, tanto domésticos como empresariales, sean o no agricultores) hoy ocupado mayoritariamente por la cultura tradicional.

### **La NCA domina la agenda política**

Aunque la cultura tradicional del agua es la cultura dominante en muchas regiones españolas (basta con observar el apoyo que recibe la construcción de pantanos, los trasvases o las desaladoras, y las resistencias enconadas a la subida del precio del agua), la legitimidad social de sus posiciones se ve cada vez más cuestionada por el avance de los nuevos valores ecológicos y de sostenibilidad en amplios sectores de la población y por los cambios que se vienen produciendo en la agenda política (el traslado de los temas hídricos a los departamentos de medio ambiente es quizá uno de los cambios más significativos). Los grupos que promueven la NCA (ecologistas, investigadores y profesores universitarios, técnicos ambientalistas...) deben partir de esta realidad y 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 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 elite más o menos influyente y cargada de razones), sino que es im-

prescindible 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.

### La población de usuarios es plural y diversa

La población 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) y los *consumidores productivos* (pertenecientes a sectores diversos de actividad).

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 en la dirección de un mayor ahorro (según el último Ecobarómetro Andaluz, referido al año 2005, tres de cada cuatro andaluces dicen 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 (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 un grupo-objetivo de la NCA.

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 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 depende 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 las economías regionales y de la riqueza de cada región. Por ejemplo, cuando nos referimos a la agricultura de regadío, no debemos olvidar que hay diversos sistemas productivos, cada uno de ellos con efectos económicos, sociales y medioambientales diferentes. No es lo mismo, por ejemplo, el sistema de agricultura extensiva de regadío de la campiña del Guadalquivir o de la cuenca del Duero, 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 Jaén, a la pequeña explotación familiar y base fundamental de las rentas familiares agrarias de esta provincia, que los grandes olivares cuya rentabilidad viene asegurada además por cuantiosas ayudas ligadas a la OCM y en los que el uso del agua es un factor multiplicador de rentas suntuarias. El caso del algodón es también paradigmático por su elevado consumo de agua y su concentración





en una zona geográfica muy limitada (el Bajo Guadalquivir).

En el sector turístico también se puede hablar de diversidad. 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.

### La población conoce los temas relacionados con el agua

A la luz de las encuestas del IESA, y tomando como referencia a los andaluces, puede decirse que la población muestra 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 las mencionadas encuestas, 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.

### La población está alejada de los principios que guían la NCA

En términos generales puede decirse que la población se muestra anclada todavía en la cultura tradicional del agua y, por tanto, alejada de los principios que guían la NCA. En efecto, y centrándonos en Andalucía, el 80% de los andaluces cree que la causa del problema del agua 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 fa-



▼  
**De interés para los promotores de la NCA es saber el alto grado de sensibilidad que muestra la población respecto a los efectos negativos de determinados usos del agua sobre el medio ambiente**

vor 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 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. 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. 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 muestra la población 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 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 la población, que muestra así un cierto grado de complicidad con ellos.

### La población valora 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. Diversos estudios señalan 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). Tales estudios muestran también con nitidez que la población no culpabiliza 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 la población sabe que el consumo de agua en la agricultura tiene más incidencia que el de los hogares en el balance hídrico de Andalucía. Los estudios reflejan que la población no está dispuesta a sacrificar la agricultura de regadío en aras de una nueva cultura del agua: sólo un 5% de los encuestados en Andalucía 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 o la instalación de desaladoras) que no sólo

lo no afectan a la agricultura, sino que incluso permiten la ampliación de la superficie regable.

### La población 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 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...).

### 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 todavía se tiene con la agricultura (especialmente en regiones como Andalucía). 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 aborde su necesaria modernización en sintonía con los tiempos: que sea una modernización agrícola 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 reforma de la PAC y del nuevo reglamento de desarrollo rural abre un nuevo escenario, propicio para introducir las ideas de la NCA entre los agricultores. Es un escenario en el que se prevé desacoplar totalmente 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-, y todo ello en el marco del principio de la multifuncionalidad, según el cual la acti-



vidad 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.

### Hacia un nuevo pacto sobre el agua

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 antes, cuando se planteó en algunas regiones como Andalucía. Mientras que, entonces, los agricultores estaban inducidos a la intensificación productiva 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 los recursos naturales (entendiendo por eficiencia la utilización sostenible de dichos 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 Desem-



▼  
**El nuevo reglamento de desarrollo rural es una oportunidad para integrar las dimensiones productiva y territorial de la agricultura, demasiado separadas una de otra en la etapa de la modernización productivista de antaño**

balse...) 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. Junto 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 debate 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.

### **El reglamento FEADER y los contratos territoriales de explotación**

El nuevo reglamento de desarrollo rural es una oportunidad para integrar las dimensiones productiva y territorial de la agricultura, demasiado

separadas una de otra en la etapa de la modernización productivista de antaño. Para hacer factible y operativa esa integración, la fórmula de los contratos territoriales (ya experimentada con éxito en algunos países de la UE) es una buena vía, ya que, respetando la libertad del agricultor, le da opciones para concretar el principio de multifuncionalidad en sus estrategias de explotación. La NCA debe ser la referencia de esos contratos territoriales en lo relativo al aprovechamiento de los recursos hídricos por parte del agricultor. El reto de modernizar los sistemas de regadíos y racionalizar el uso del agua encaja perfectamente dentro del nuevo reglamento de desarrollo rural (concretamente en las acciones previstas dentro del Eje 1), pero para que se tengan en cuenta sus implicaciones sobre el territorio, sería necesario que esas acciones se integren en el marco de un contrato territorial.

En definitiva, el debate sobre el agua se plantea hoy en términos muy diferentes a como ha sido tradicional en España. Las implicaciones económicas, sociales y territoriales (en su dimensión ecológica) del uso del agua son hoy tenidas en cuenta a la hora de programar nuevas concesiones, actuando como un factor limitante a la expansión de la agricultura de regadío. Sin embargo, los agricultores y sus organizaciones deben participar en ese debate de modo que sus posiciones estén basadas en el sentido común, la sensatez y la sostenibilidad. Sólo así podrán recuperar la legitimidad para que la sociedad continúe apoyando a un sector y una profesión cargada de futuro si es capaz de responder a los retos de hoy. ■