

Sineiro, F.

La integración de la agricultura gallega...

LA INTEGRACIÓN DE LA AGRICULTURA GALLEGA EN LA UNIÓN EUROPEA

FRANCISCO SINEIRO GARCÍA
Universidad de Santiago de Compostela*Recibido:* 14 de octubre de 2008*Aceptado:* 31 de octubre de 2008

Resumen: Se pasa revista a los problemas derivados de la integración en la Unión Europea, como son la aplicación de la PAC y de los fondos estructurales y la apertura comercial a los países miembros, analizando también la evolución de la agricultura gallega durante las dos décadas transcurridas, tanto en sus variables económicas y de volúmenes producidos como en los cambios en las estructuras de las explotaciones.

El peor comportamiento de la agricultura gallega con respecto a la española parece debido a un menor dinamismo para todas las producciones, con la única excepción de la leche, así como a la mayor intensidad del ajuste ocasionada por el mayor grado de envejecimiento de los ocupados y también por la aplicación de algunas políticas comunitarias. A pesar de las previsiones negativas sobre la aplicación de las cuotas de la leche, esta producción ha logrado duplicar su volumen gracias a los incrementos alcanzados en la cuota y al mayor dinamismo de estas explotaciones.

La gestión de los fondos estructurales agrarios ha tenido considerables deficiencias y no ha logrado avances sustanciales en la mejora de los déficits estructurales con respecto a la gestión de las tierras agrarias y de la integración en las cadenas productivas, que son dos asuntos de singular importancia que limitan la capacidad competitiva de nuestra agricultura.

Palabras clave: Integración europea / Fondos estructurales agrarios / Cuotas de leche / Ajuste estructural.

THE INTEGRATION OF THE GALICIAN AGRICULTURE IN THE EUROPEAN UNION

Abstract: There are reviewed the problems derived from the integration of the Galician agriculture into the European Union, such as are the application of the CAP and the structural funds and the opening up to the external trade with the others UE Members, together with the evolution of its agriculture during the last two decades.

The worse results of the Galician in respect to the Spanish agriculture seems to be related to a lower dynamic of the different productions unless the milk, and to a greater intensity in the adjustment derived from a higher ageing as well to the application of some CAP measures. In spite of previous estimates on the negative effect of the milk quota, its production increases due to the augmentation in the quantity of references and to a greater dynamic of these farms.

The management of structural funds have been deficient, with no substantial advances in the improvement of the structural limitations, which affect to the competitive capacity of its agriculture.

Keywords: UE integration / Structural funds / Milk quota / Structural adjustment

1. INTRODUCCIÓN

La agricultura y el medio rural gallego han tenido una intensa y profunda transformación en el período de los últimos veinticinco años, cuyos resultados más evidentes son la desagrarización y la desruralización, entendidas ambas como la pérdida de peso relativo de la agricultura y de la población rural en el conjunto de Galicia. Estos resultados responden al efecto conjunto de los cambios operados en la

economía y en la sociedad gallegas, en el marco institucional, en las nuevas condiciones de los mercados debidas a los avances tecnológicos y a un creciente proceso de globalización y de liberación comercial, así como a otros factores más específicos como son las nuevas demandas en el consumo alimentario.

En este artículo se revisa la problemática derivada de la integración en la Comunidad Económica Europea que, junto con el desarrollo de la autonomía, constituyeron los dos cambios del marco institucional ocurridos durante este período, sucediéndose ambos con una diferencia cronológica muy pequeña. La trayectoria autonómica comenzaba en el año 1981 con las primeras elecciones y con la constitución del Gobierno de la Xunta de Galicia, que ha ido ejerciendo de modo creciente sus competencias con los traspasos de medios procedentes del Estado durante esa década. La integración en la que entonces era la Comunidad Económica Europea –la actual Unión Europea– tenía lugar en el año 1986 e iba a desarrollarse a lo largo de un período transitorio en los siguientes años.

Los problemas de esta integración sobre la agricultura gallega fueron, precisamente, objeto de debate y de confrontación política en aquellos años. Estuvieron centrados, en primer lugar, en las debilidades estructurales y, posteriormente, en los posibles perjuicios ocasionados por la aplicación de las cuotas de la leche (Díaz, 1981; Colino, 1985).

Ahora que ya han transcurrido dos décadas podemos hacer una revisión más serena de los problemas derivados de la adhesión a la Unión Europea y de la evolución de la agricultura gallega durante este período.

Este artículo se estructura en tres apartados. En el primero se tratan los efectos de la integración con la aplicación de la política agraria común, las cuotas de la leche y la disponibilidad de los fondos estructurales, así como de su impacto en el comercio de productos agroalimentarios. En el segundo se revisa la evolución de la agricultura gallega desde la integración, tanto en sus variables económicas como de volúmenes, y los cambios en las estructuras de las explotaciones. En el tercer apartado se enfrentan dos problemas pendientes: la gestión de las tierras agrarias y la debilidad de la integración en las cadenas productivas.

2. LOS EFECTOS DE LA INTEGRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

La integración en la CEE en el año 1986 afectó al marco económico e institucional en el que se desarrolla el sector agrario. Por una parte, por la ruptura del proteccionismo existente con anterioridad para los productos alimentarios en el mercado español, que se tuvo que abrir de modo relativamente rápido a los intercambios comunitarios que eran, además, muy competitivos con las principales producciones gallegas. Y por otra, por la obligación de la aplicación de la política agraria común.

2.1. LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN (PAC)

La integración llevó a la aplicación de la *política agraria común* (PAC), que era la más desarrollada dentro de las comunitarias y que contaba con una amplia regulación de los mercados agrarios tanto en el interior como para los intercambios exteriores.

La PAC había sido una política muy proteccionista hasta comienzos de los años ochenta por contener medidas de apoyo a la estabilización de los mercados, que venían a garantizar unos precios mínimos en las principales producciones. A partir de esos años comenzó un período de cambios con el establecimiento de medidas restrictivas a la producción para hacer frente a los elevados excedentes en las principales producciones. Las medidas más estrictas fueron aplicadas en el caso de la leche por medio de las cuotas a las que nos referiremos después de modo más detallado. Pero los cambios también fueron afectando a otras producciones, sobre todo a partir del año 1992, reduciendo el apoyo a los mercados y estableciendo como compensación unas ayudas directas. Su importe fue establecido en función de la producción existente, aunque fue aplicado de modo desigual en las distintas producciones con lo que dio lugar a niveles muy diferentes de apoyo.

Precisamente, la menor importancia relativa de las producciones con un mayor nivel de apoyo como los cereales, junto con criterios inadecuados a nuestra situación, como ocurrió en el vacuno de carne, llevó a que el importe de las ayudas recibidas en Galicia fuera bajo. De este modo, el apoyo directo de estas ayudas en la agricultura gallega equivalía a un 37% de la media española en el año 1999 (García Álvarez-Coque, 2003). Este desfase se corrigió en parte en los últimos años con las nuevas ayudas percibidas en la leche.

2.2. LAS CUOTAS DE LA LECHE

Las cuotas de la leche fueron establecidas en el año 1984, asignando a cada Estado –y a continuación a cada ganadero– una producción de referencia o cuota que, en el caso de ser superada, debía pagar una sanción o supertasa. Era un método estricto de control de la producción que salió adelante frente a otra alternativa de alcanzar este control mediante un descenso importante en los precios, que habría provocado el abandono de las explotaciones de menor tamaño, incapaces de sobrevivir en esas condiciones. Las cuotas eran, pues, un instrumento de ajuste de la producción pero, a la vez, de protección de los precios, a los que eran más sensibles las explotaciones menos competitivas.

De este modo, las cuotas podían ser un instrumento aceptable de control de la producción a cambio de garantizar un mayor nivel de precios para las explotaciones que habían desarrollado su potencial productivo.

Por el contrario, creaban un problema adicional para el desarrollo de las explotaciones que precisaban aumentar su dimensión productiva para alcanzar su viabilidad económica, que era la situación a la que se enfrentaban una gran parte de las explotaciones gallegas.

Las cuotas fueron motivo de una fuerte confrontación en los primeros años tras la integración al ser presentadas por parte del nacionalismo y de la derecha como una losa que non iba a dejar desarrollar la producción de leche, culpando al Gobierno del Estado de una mala negociación.

La experiencia de estas últimas dos décadas viene a demostrar la exageración de estas posiciones. Las cuotas inicialmente asignadas a España eran equivalentes al volumen de producción comercializado en el año 1985, el anterior a la integración en la CEE, bien mediante su entrega a las industrias o bien por la venta directa. Posteriormente, fueron ampliadas sobre todo con las reformas de la PAC de los años 1992 y 1999, de modo que la cuota inicial de 5.100.000 toneladas se elevó hasta unas 6.100.000 toneladas, al haber un tratamiento especial para España, Italia y Grecia con el objeto de facilitar la mejora de sus estructuras productivas.

Las cuotas limitaron el ritmo de crecimiento de la producción y también provocaron otros problemas derivados, como las supertasas pagadas en tres campañas e inversiones adicionales para adquirirlas, sobre todo en aquellas explotaciones de mayor tamaño. Este último fue un problema ligado a la política de gestión de las cuotas seguida en España desde mediados de los años noventa hasta el año 2005, al dejar una buena parte de las transferencias de las cuotas a un mercado de derechos que elevó su valor de modo desproporcionado. Pero en absoluto las cuotas fueron la losa que impedía el desarrollo de la leche. Las cuotas del conjunto de los ganaderos gallegos se duplicaron desde las 1.100.000 toneladas en el año 1987 hasta las 2.160.000 actuales, ganando peso relativo en el conjunto de la producción española debido a su mayor dinamismo.

Las cuotas provocaron también una intensificación en el proceso de reestructuración de las explotaciones con un elevado incremento de tamaño de las que permanecían en actividad y con un progresivo abandono de las más pequeñas, que en su base estaba ligado a su inviabilidad económica debido a su limitado tamaño, pero que fue acelerado por los estímulos existentes al abandono por la venta de su cuota tanto con los programas oficiales de abandono como con el mercado.

El debate sobre las cuotas se prolongó durante la mayor parte de los años transcurridos absorbiendo muchos de los esfuerzos que debieran estar dirigidos a solucionar los problemas estructurales, en especial la ampliación de la superficie de las explotaciones, que es un asunto que aún está pendiente.

No deja de ser sorprendente que las fuerzas políticas que durante años estuvieron en contra de ellas reclamen ahora su continuidad ante las propuestas de su eliminación a medio plazo, y esto no deja de ser un reconocimiento de su papel protector y estabilizador en los precios.

2.3. LOS FONDOS ESTRUCTURALES AGRARIOS

La integración permitió también participar en los fondos estructurales, que fueron reformados y ampliados en el año 1988 dentro de los acuerdos del *Acta única*

europa. A través de esa reforma se establecía su aplicación preferente en las regiones menos desarrolladas de la Unión Europea mediante unos planes de carácter plurianual.

Dentro de los fondos estructurales había uno específico para la agricultura –el FEOGA-Orientación–, que a partir del año 2005 quedó reconvertido en el actual FEADER (Fondo Europeo para la Agricultura y el Desarrollo Rural).

El importe de los fondos estructurales para la agricultura fue elevado con unos 2.026 millones de euros en los presupuestos de la Xunta para el período 1986-2007, que equivalieron a casi un tercio del total de los fondos estructurales, siendo sólo superados por los del FEDER.

La cuantía de estos fondos fue más escasa en los primeros años, con unos 41 millones de euros anuales entre los años 1986 y 1989, hasta que comenzaron a ser operativos los programas plurianuales, disponiendo de un total de 1.496 millones durante el período de los Gobiernos de Fraga, esto es, con una media de unos 107 millones de euros anuales, y manteniéndose también elevados en los tres primeros años del nuevo Gobierno bipartito, con unos 123 millones de euros anuales (cuadro 1).

La cuantía de estos fondos suponía un notable refuerzo en la capacidad de inversiones de la Xunta y equivalía a un 47% de los capítulos de inversiones y de las transferencias de capital en el área de agricultura.

Cuadro 1.- Importe de los fondos estructurales de la Unión Europea en los presupuestos de la Xunta, 1986-2007 (en millones de euros corrientes)

	POR PERÍODO	MEDIA ANUAL
1986-89	162,1	40,5
1990-2004	1.495,8	106,9
2005-2007	368,5	122,8
Total	2.026,4	92,1

FUENTE: Xunta de Galicia: Presupuestos. Estado de ingresos.

La aplicación de estos fondos era decidida por la Xunta en los programas plurianuales dentro de un abanico de alternativas de inversiones en las que entraban diversas infraestructuras rurales, la concentración parcelaria, las ayudas a las mejoras de las estructuras productivas de las explotaciones o de las industrias y diversos trabajos forestales o programas especiales como los del cese anticipado y la forestación de las tierras agrarias.

La cuantía invertida en Galicia aún fue más elevada, pues habría que añadir el dinero que estaba en programas del Estado para el conjunto de las comunidades autónomas, siendo su cuantía de unos 25-40 millones de euros adicionales desde comienzos de los años noventa en adelante.

2.4. EL COMERCIO AGROALIMENTARIO

La integración trajo, además, la apertura a los intercambios comerciales con los otros países comunitarios, que se realizó de modo progresivo pero en un período transitorio relativamente corto que finalizaba en el año 1992.

De este modo, la integración dio paso a unas corrientes comerciales crecientes con los países de la Unión Europea, frente a un comercio exterior anteriormente muy reducido por el relativo aislamiento y por el régimen de comercio de Estado que existía para una gran parte de los productos alimentarios. Antes de la integración comunitaria tan sólo había un comercio activo en la adquisición de materias primas para la alimentación animal, siendo importados la mayor parte de los cereales y la soja del mercado norteamericano.

El resultado del comercio de Galicia con los países de la Unión Europea en productos de origen animal tiene actualmente un saldo positivo de unos 215 millones de euros, superando ligeramente el que tiene el conjunto de España. Su saldo exterior es positivo en las tres partidas de comercio de animales y en los productos lácteos y sobre todo en las carnes, que es responsable de casi un 70% de ese valor (cuadro 2).

Cuadro 2.- Saldo exterior del comercio exterior con los países de la Unión Europea (UE-25) en productos de origen animal en España y en Galicia, 2006 (en millones de euros)

	ANIMALES	LÁCTEOS	CARNES	TOTAL
Galicia	40	25	150	215
España	-132	-722	1.058	204

FUENTES: IGE (para Galicia) y Ministerio de Industria (para España).

Por el contrario, España tiene un importante déficit de unos 722 millones de euros en su comercio exterior en productos lácteos, que contrarresta en gran parte su elevado superávit en carnes.

3. LA EVOLUCIÓN DE LA AGRICULTURA GALLEGA ENTRE LOS AÑOS 1985 Y 2005

Después de revisar los principales efectos directos de la integración, es necesario tratar la evolución de la agricultura gallega en el período posterior, tomando como comparación la del conjunto de la agricultura española, que también estuvo sometida a los mismos factores de cambio en este tiempo.

En el período 1985-2005 el peso relativo de la agricultura en el conjunto de la economía gallega descendió del 8,4 al 2,9% en términos del valor generado, y mucho más en empleo (del 36,6 al 7,5%). Este descenso fue considerablemente más intenso que el registrado en el conjunto de España, donde el peso de la agricultura era considerablemente menor al comienzo del período (cuadro 3).

Cuadro 3.- Evolución del peso relativo de la agricultura en las economías gallega y española, 1985-2005 (en % del valor añadido bruto y de los ocupados)

	% AGRICULTURA SOBRE EL TOTAL DE LA ECONOMÍA		% SOBRE LA MEDIA DE LA ECONOMÍA
	VAB	Ocupados	VAB/Ocupados agricultura
GALICIA			
1985	8,4	36,6	22,9
2005	2,9	7,5	38,2
ESPAÑA			
1985	6,1	14,9	40,9
2005	3,0	4,8	61,7

FUENTES: BBVA (para el año 1985) e INE e IGE (para el año 2005).

Hubo una cierta mejora relativa en la productividad por ocupado, ya que de equivaler a menos de la cuarta parte de la media en el año 1985 aumentó hasta situarse cerca del 40%, pero esta mejora fue debida en su totalidad al elevado descenso en el número de ocupados, pues el valor generado por la agricultura se redujo en términos reales (cuadros 3 y 4). A pesar de esta mejora en productividad, la media gallega queda en el año 2005 casi un 40% por debajo de la agricultura española.

El elevado descenso de los ocupados fue el resultado conjunto del envejecimiento provocado por el éxodo rural de las décadas anteriores, pero también en parte por el cambio a otras actividades de los más jóvenes. Precisamente, uno de los problemas existentes de cara al futuro es el bajo nivel de relevo generacional y de falta de sucesión en muchas explotaciones, ya que sólo un 10% de los ocupados son menores de 35 años.

Cuadro 4.- Tasas anuales de variación del valor añadido y de los ocupados en las agriculturas gallega y española, 1985-2004 (en %)

	VAB	OCUPADOS	VAB/OCUPADOS AGRICULTURA
GALICIA			
1985-2004	-2,1	-7,1	5,4
1985-92	-0,8	-7,0	6,7
1992-2000	-4,9	-6,3	1,5
2000-2004	1,3	-8,7	10,9
ESPAÑA			
1985-2004	0,1	-4,0	4,2
1985-92	0,2	-6,5	7,2
1992-2000	-0,1	-2,8	2,8
2000-2004	0,5	-1,6	2,1

FUENTES: MAPA: *Macromagnitudes agrarias* y Consellería de Medio Rural.

Entre los años 1985 y 2004¹ el valor generado por la agricultura gallega registró una tasa negativa de un 2,1% anual en términos reales, de tal modo que en el año 2004 el valor generado era un 33% inferior al del año 1985. Este resultado es debido al efecto conjunto de dos factores: el incremento en los gastos y el deterioro de los precios de los productos, que anula el aumento registrado en los volúmenes de producción. La mayor parte de este descenso en el VAB ocurre en la década de los años noventa, mientras que en los primeros años del período hay un ligero descenso y en los últimos una pequeña recuperación (cuadro 4).

El elevado descenso en ocupados, que se reduce desde unos 400 mil a unos 90 mil y que equivale a una tasa de un 7,1% anual, permite que la productividad aumente a una tasa de un 5,4% anual, a pesar de esa caída en el VAB.

Este comportamiento fue peor que el del conjunto de la agricultura española que, al menos, logró mantener su VAB inicial gracias a un ligero incremento en el valor de su producción y a la moderación en sus gastos, pero que tuvo, por el contrario, un menor incremento de la productividad debido a un menor descenso en los ocupados.

La evolución en volumen de las principales producciones fue muy variable. En las producciones ganaderas la leche creció a una tasa de un 1,6% anual, contrastando con la estabilización de su producción en España, y las carnes de vacuno y de aves cerca de un 3%, algo por encima de las registradas en España. Por el contrario, su comportamiento fue inferior en el porcino, con un débil crecimiento de un 0,9% anual, con respecto al 5% en España, y en los huevos, que tienen una fuerte regresión de un 3,6% en su producción (cuadro 5).

Precisamente, el peor comportamiento en el conjunto de las carnes, con un aumento en estos veinte años de unas 130.000 toneladas con respecto a las 2.797.000 de España, reflejan una de las pérdidas de oportunidades de expansión, sobre todo en el porcino, de la agricultura gallega en estos años.

Cuadro 5.- Evolución de las producciones ganaderas, 1985-2005 (en miles de toneladas, excepto en los huevos en millones de docenas y en tasas anuales de variación)

	VACUNO	PORCINO	AVES	LECHE	HUEVOS
PRODUCCIÓN					
1985	53	86	93	1.645	123
1992	69	64	98	1.845	77
2005	96	102	163	2.258	59
TAV (%) 1985-2005					
Galicia	3,1	0,9	2,9	1,6	-3,6
España	2,9	5,2	2,3	0,2	0,8

FUENTES: MAPA y Consellería de Medio Rural.

¹ El año 2004 es el último año del que hay información desglosada disponible para Galicia.

Algunos de los cultivos agrícolas –como los cereales y las patatas– tuvieron elevados descensos, superiores a un 5% anual. El conjunto de las principales hortalizas no aumentaron su producción, mientras que en España crecían a una tasa anual de un 1,6% (cuadro 6).

Tan sólo una producción agrícola –el vino– aumentó en valor –que no en cantidad– debido a la revalorización registrada en las zonas de denominación de origen.

Cuadro 6.- Evolución de las producciones agrícolas y de la madera, 1985-2005 (en miles de toneladas y en tasas anuales de variación)

	CEREALES	PATATAS	HORTALIZAS	MADERA
PRODUCCIÓN				
1985	537	1.666	241	2.648
1992	395	1.341	247	5.175
2005	190	491	236	5.725
TAV (%) 1985-2005				
Galicia	-5,1	-5,9	-0,1	3,9
España	0,1	-4,1	1,6	0,7

FUENTES: MAPA y Consellería de Medio Rural.

Por su parte, la producción de madera tuvo un cierto crecimiento en su producción, aunque fue inferior al que reflejaban las cifras oficiales, que son debidas a un reajuste más estadístico que real a finales de la década de los años ochenta², estando probablemente para el conjunto del período más próximo al 0,9% registrado entre los años 1992 a 2005 (cuadro 6).

De este modo, la exposición de la evolución de las producciones en volumen permitió comparar las diferentes trayectorias seguidas por las agriculturas gallega y española durante estos veinte años.

El censo agrario realizado unos años antes de la integración –en el año 1982– reflejaba las limitaciones estructurales existentes en la agricultura gallega, con un limitado tamaño medio y con una mayoría de pequeñas explotaciones. Las debilidades existentes en la estructura productiva de las explotaciones y sus limitaciones para competir en el mercado europeo eran, precisamente, los problemas señalados en los años previos a la integración antes de que las cuotas ocuparan la mayor parte del debate (Colino Sueiras, 1985; Díaz Díaz, 1981; Pérez Touriño, 1985).

En el período 1987-2005, las encuestas sobre estructuras de las explotaciones reflejaban una caída importante de un 4,9% anual en su número, aunque era inferior a la registrada en los ocupados (-7,5%). El tamaño medio de las explotaciones sigue siendo actualmente muy bajo, aunque ha crecido como consecuencia del descenso de su número, que afectó sobre todo a las más pequeñas, y por el incremento

² Entre los años 1985 y 1998 la producción de madera aumentó en 2,15 millones de toneladas, al cambiar las estimaciones basadas en los permisos de talas para su utilización por la industria.

de la superficie gestionada por parte de las existentes, que fueron pasando a estratos de tamaño superiores. La superficie media utilizada por explotación más que se duplicó, alcanzando las 8 hectáreas en el año 2005, pero aún sigue siendo muy baja (cuadro 7).

Tan sólo hay unas 21 mil explotaciones –la cuarta parte de las existentes– que superan las 10 hectáreas de superficie utilizada, aunque concentran casi un 70% de ella. La transferencia de superficie entre explotaciones durante este período fue incompleta, perdiéndose unas 220 mil hectáreas de superficie total, aunque ha mejorado muy ligeramente en unas 22 mil hectáreas la superficie utilizada en cultivos y pastos.

El problema del pequeño tamaño de las explotaciones gallegas es sobre todo un problema de baja utilización de la tierra disponible, pues las explotaciones profesionales tan sólo gestionan 1.113.000 hectáreas, que equivale a sólo un 38% de la superficie gallega, siendo este valor aún más bajo para las tierras en cultivos y pastos que, con unas 732 mil hectáreas, son sólo una cuarta parte de Galicia.

Cuadro 7.- Evolución del número y superficie de las explotaciones (explotaciones en miles y superficie total y agrícola utilizada en miles de hectáreas)

	EXPLOTACIONES	SUPERFICIE TOTAL	SUPERFICIE AGRÍCOLA UTILIZADA	SUPERFICIE AGRÍCOLA/EXPLOTACIÓN
1987	227	1.330	711	3,1
1993	139	1.148	614	4,4
1999	118	1.154	657	5,6
2005	92	1.113	733	8,0
TAV (%) 1987-2005	-4,9	-1,0	0,2	5,3

FUENTE: INE: *Encuestas estructuras explotaciones*.

La pérdida en el volumen de la tierra utilizada es, precisamente, una de las grandes limitaciones estructurales de nuestra agricultura, con la contradicción de tener actualmente una superficie utilizada muy inferior a la existente en la agricultura tradicional. Tal y como reflejaba aún el primer censo del año 1962, la superficie utilizada en cultivos y pastos comprendía entonces 1.570.000 hectáreas, duplicando la actual. La pérdida y el abandono de esta superficie provoca un problema de insuficiente dimensión para las explotaciones y constituye, además, la base estructural de una mayor vulnerabilidad a los incendios.

4. LOS PROBLEMAS PENDIENTES

Hay dos problemas estructurales pendientes a los que se les debiera haber dedicado una acción prioritaria de los fondos estructurales de la Unión Europea, que fueron un complemento muy importante en los años transcurridos desde la integración, y que van a quedar muy reducidos al finalizar el actual período de programa-

ción de los fondos 2007-2013. El primero de estos problemas se refiere a la mejora de la gestión de las tierras agrarias, y el segundo a las debilidades de la inserción económica de las cadenas productivas.

4.1. LA MEJORA EN LA GESTIÓN DE LAS TIERRAS AGRARIAS

En la utilización de los fondos estructurales no se ha dedicado la prioridad debida a este problema. Hubo avances importantes en las ayudas a las inversiones para la mejora de las explotaciones y también de las industrias agroalimentarias. Pero, por el contrario, su gestión fue muy deficiente en las acciones tendentes a ampliar la superficie de las explotaciones. Los trabajos de concentración parcelaria no incorporaron ninguna actividad nueva para la ampliación de la superficie de las explotaciones y tuvieron un ritmo lento de ejecución. Otras actuaciones, como la forestación de las tierras agrarias o las de cese anticipado de la actividad, interfirieron o no estuvieron coordinadas para trabajar por el objetivo común de ampliar la dimensión de las explotaciones.

Tampoco se estableció ninguna normativa específica de fomento de los arrendamientos rústicos y se careció, además, de un marco legal para el apoyo a la transferencia de tierras en todo el período del Gobierno Fraga, aunque otros grupos presentaran iniciativas legislativas en el Parlamento que no fueron tomadas en cuenta. Por fin, en el año 2007 quedó aprobada una ley específica de un banco de tierras para promover su movilidad y transferencia hacia las explotaciones activas.

Esta falta de iniciativas no logró frenar el abandono de aquellas explotaciones que pudieran haber sido viables con la aplicación de medidas adecuadas de movilidad de la tierra, y llevó a otras a una elevada intensificación y dependencia en recursos externos como una vía de alcanzar la viabilidad económica ante sus carencias territoriales.

Son necesarias varias medidas para mejorar la gestión de las tierras como, entre otras, promover los arrendamientos y la transferencia de terrenos por medio de un fondo público de tierras, establecer unos planes generales de ordenación de sus usos, delimitar de modo efectivo las tierras de uso rústico de las urbanizables y cumplir de modo efectivo la ley del suelo.

4.2. LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS

En las últimas décadas los productos agrarios han dejado de ser productos del consumo para convertirse en materias primas de las diversas ramas de la industria agroalimentaria y de la madera, que elaboran una amplia gama de alimentos, de muebles y de otros productos derivados de la madera, como el papel. Por ello, su competitividad a nivel de consumo depende de las sucesivas fases de actividades encadenadas de la producción, comercialización y transformación. Un ejemplo elo-

cuenta de esta nueva situación es el caso de los vinos en las últimas dos décadas, cuando la mejora de su elaboración y los nuevos proyectos de bodegas impulsaron una mejora conjunta de su situación y su revalorización.

Las limitaciones existentes en la fase industrial son importantes en varias de nuestras producciones básicas como la leche y las carnes. Galicia es líder en la producción de leche en España, pero las empresas gallegas tienen un peso relativo considerablemente inferior en la escala industrial. Aporta un 36% de la leche, pero el valor añadido por sus industrias lácteas desciende hasta una sexta parte de ese valor en el conjunto de España. Un caso similar, aunque las diferencias sean más reducidas entre producción e industria, ocurre también en las carnes, que aportan un 7% de la producción; pero el valor generado en las industrias cárnicas desciende a un 3,7% del total de España (cuadro 8).

Cuadro 8.- Valor relativo de las producciones de leche y carnes y del valor generado y de los ocupados en las industrias lácteas y cárnicas de Galicia en relación con España (en % Galicia sobre España)

	PRODUCCIÓN AGRARIA	INDUSTRIA	
	Valor producción	VAB	Ocupados
Lácteas	35,5	6,6	8,1
Cárnicas	7,0	3,7	4,0

FUENTE: IGE: *Contas económicas*, e INE: *Encuesta industrial de empresas*.

Las industrias lácteas y cárnicas tienen una posición competitiva limitada por la baja tasa de generación de valor en productos básicos, por su reducido tamaño, por su bajo nivel de innovación y por el elevado nivel de dependencia en marcas de distribución. Con la única excepción de Coren, no hay ningún grupo gallego entre las principales empresas españolas en estas dos ramas de actividad, que son básicas en nuestro sector agrario. Más aún, en la década de los años noventa se perdió la dirección de capital gallego en las tres principales empresas lácteas, habiendo una posición pasiva por parte de la Xunta en esos tres casos (Sineiro *et al.*, 2005).

Los problemas de escaso desarrollo de varias producciones como las de huerta y fruta e incluso de diversos cultivos, como los cereales, están en gran medida ligados a carencias en la organización de las cadenas productivas, en especial de su comercialización.

5. CONCLUSIONES

El comportamiento de la agricultura gallega en el período transcurrido desde la integración en la Unión Europea es notablemente inferior al registrado en el conjunto de la agricultura española, tanto en términos del valor generado como en un

mayor descenso de ocupados. Las causas de este comportamiento diferencial parecen debidas en el campo económico a un menor dinamismo para todas las producciones, con la única excepción de la leche, y a un mayor incremento en los gastos. Por su parte, la mayor intensidad del ajuste puede estar ocasionada por el efecto acumulado del éxodo rural en las anteriores décadas que resultó en un mayor grado de envejecimiento, pero que también estuvo afectado por los estímulos provocados por la aplicación de algunas políticas comunitarias, como las cuotas de la leche, que incentivaron el abandono de esta producción.

A pesar de las previsiones negativas existentes en el tiempo de la integración sobre la aplicación de las cuotas de la leche, esta producción ha logrado duplicar su volumen gracias a los incrementos de cuota alcanzados para el conjunto de España, así como a un mayor dinamismo de estas explotaciones y a su notable esfuerzo inversor en la adquisición de las cuotas.

La gestión de los fondos estructurales agrarios, que han tenido un volumen relativamente importante en función de la consideración de Galicia como región económicamente atrasada, ha tenido considerables deficiencias, no alcanzando avances sustanciales en la mejora de los déficits estructurales con respecto a la gestión de las tierras agrarias y de la integración en las cadenas productivas, dos asuntos pendientes que son de singular importancia y que limitan la capacidad competitiva de nuestra agricultura.

BIBLIOGRAFÍA

- COLINO SUEIRAS, J. (1985): “La integración de la agricultura en la CEE: la competitividad de las producciones ganaderas”, en L. Caramés Viéitez [coord.]: *Galicia ante el Mercado Común*, pp. 65-144.
- GALICIA. CONSELLERÍA DO MEDIO RURAL (varios años): *Anuario de Estatística Agraria*.
- DÍAZ DÍAZ, M.C. (1981): “Problemas estruturais na integración da agricultura galega na CEE”, *Revista Galega de Estudos Agrarios*, 4, pp. 107-122.
- FUNDACION CAIXA GALICIA (varios años): “Agricultura”, en *A economía galega. Informe anual*.
- GARCÍA ALVÁREZ-COQUE, J.M. (2003): “La agricultura española ante la reforma de la PAC”, *Papeles de Economía Española*, 96, pp. 2-19.
- IGE (2008): *Comercio exterior*. (Disponible en <http://www.ige.eu>).
- INE (varios años): *Encuestas de estructuras de las explotaciones agrícolas*. Instituto Nacional de Estadística.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (varios años): *Anuario Estadístico Agroalimentario*.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO (2008): *Data comex. Estadísticas del comercio exterior*. (Disponible en <http://datacomex.comercio.es/>).
- PÉREZ TOURIÑO, E.(1985): “La PAC y las agriculturas de la CEE. Análisis de las estructuras productivas de Galicia dada la perspectiva de la integración”, en L. Caramés Viéitez [coord.]: *Galicia ante el Mercado Común*, pp. 11-64.

Sineiro, F.

La integración de la agricultura gallega...

SINEIRO GARCÍA, F.; GONZÁLEZ LAXE, F.; SANTISO BLANCO, J.A. (2005): *La industria alimentaria en Galicia*. A Coruña: Instituto de Estudios Económicos de Galicia / Fundación Pedro Barrié de la Maza.