

# UNA ECONOMÍA POLÍTICA PARA EL SISTEMA RURAL EN GALICIA

**Constantino A. Arosa Gómez**

*Catedrático de Economía  
Universidad de A Coruña*

Recepción: 15 de junio de 2013

Aprobado por el Consejo de Redacción: 15 de julio de 2013

**RESUMEN:** El campo en Galicia está al final de una larga etapa de transición. Se asiste a la transformación de un sistema agrícola total, que era el existente hace décadas en nuestro agro y que informaba cultural y económicamente toda una forma o modo de vida, a un nuevo sistema rural. En Galicia coexisten hoy comarcas en muy distinto estadio económico, desde las más avanzadas, donde la actividad agraria tiene ya una pequeña incidencia en la economía, a las más deprimidas, todavía con agricultura de autoconsumo y con alta dependencia de las transferencias de rentas para su subsistencia. En cualquier caso, en el conjunto comienzan a surgir los esquemas organizativos y la diferenciación social que caracterizan a los países más modernos.

**PALABRAS CLAVE:** recursos naturales, productividad, eficiencia, viabilidad e inversión

**ABSTRACT:** The countryside in Galicia is at the end of a long transition period. We are attending a complete agricultural system transformation, which was the one that existed decades ago in our farmalands and that informed us culturally and economically of a way of life, to a new rural system. Nowadays in Galicia, two regions in very different economic states coexist, from the most advanced, where the agricultural activity already has a little impact on the economy, to the most depressed, with subsistence agriculture and highly dependent on rent transfers to survive. In any case, as a group, the organizational diagrams and the social differentiation that define the most modern countries, have started to appear.

**KEY WORDS:** natural resources, productivity, efficient, viability and reversing

SUMARIO: I. NUEVOS HORIZONTES PARA UN SISTEMA EN CRECIENTE COMPLEJIDAD. II. EL DESARROLLO HUMANO, UNA OBLIGACIÓN QUE DEBE INTEGRAR OBJETIVOS DE VARIOS ÁMBITOS. III. PLANIFICACIÓN, EQUIPAMIENTO Y DESARROLLO RURAL. IV. MODERNIZACIÓN DEL SECTOR AGRARIO. V. UN SECTOR FORESTAL COMPETITIVO. VI. LA NUEVA ECONOMÍA POLÍTICA.

## **I. NUEVOS HORIZONTES PARA UN SISTEMA EN CRECIENTE COMPLEJIDAD**

La agricultura como forma de manejo en exclusiva del territorio deja cada día nuevos espacios libres para otros usos no estrictamente agrarios. Antes actividad principal, prácticamente en exclusiva, de la población rural, con la incorporación de las actuales tecnologías y con nuevos modelos organizativos, precisa progresivamente de menos mano de obra. Se vuelve, así, necesario emprender innovaciones que ofrezcan ocupación con nuevas profesiones a las generaciones futuras.

Por su parte, el sector forestal, organizado hasta ahora para hacer un aprovechamiento del monte como espacio marginal de la agricultura, se ha de convertir en un sistema con estructuras y lógica propia, para hacer frente, en un mercado abierto, a sistemas forestales avanzados de terceros países, que actualmente son alternativas mucho más competitivas frente al nuestro.

La economía agraria, cerrada hasta sólo hace algunas décadas en formas de autoconsumo, se abre, como todo el sistema rural, a las influencias externas y participa activamente en estructuras económicas integradas y complejas.

Por último, en una sociedad cada vez más urbanizada se está incrementando una nueva demanda de usos sociales sobre los espacios rurales, que es forzoso atender y resultaría acertado aprovechar como factor de desarrollo.

En este contexto, urge modernizar el discurso agrario como forma de análisis y diagnóstico de nuestra realidad agraria, de los nuevos ámbitos que comprende, de las estructuras económicas en que se organiza, de planteamiento de objetos y de las estrategias para alcanzarlos.

Así, hay que ofrecer soluciones tanto para el nuevo sistema rural que se está conformando como para las empresas que aprovechan y manejan sus recursos.

En este entramado complejo de intereses de índole diversa se configura unas determinadas estructuras económicas, ya sean explotaciones o sistema de comercialización, industrias alimentarias o forestales. Además emergen aspectos de interés social, como calidad de vida, status familiar y bienestar de las poblaciones rurales, en los que empleo, renta familiar, nuevas formas de relación y dotación tanto de equipos urbanos como de servicios sociales son elementos fundamentales.

Además, hoy es imprescindible tomar en consideración que el aprovechamiento de los bienes y de los servicios que produce el sistema rural debe hacerse transfiriendo mejorados a las generaciones futuras los recursos naturales que nos está correspondiendo administrar a las actuales generaciones.

## II. EL DESARROLLO HUMANO, UNA OBLIGACIÓN QUE DEBE INTEGRAR OBJETIVOS DE VARIOS ÁMBITOS

Ante esta triple dimensión o ámbitos del sistema rural, la Administración debería distinguir bien en sus misiones otros tantos planos de actuación. Para cada uno de ellos debería formular políticas con objetivos propios, aunque lógicamente con una obvia coordinación que evite contradicciones, de siempre tan frecuentes.

En su dimensión económica, la agricultura moderna se ha convertido en un sector con una lógica semejante a la de los sectores industriales y de servicios, perdiéndola visión agrocéntrica, lo que implica una perspectiva finalista, para aunar producción y procesos de transformación con el mercado.

En su dimensión social, se ha de tener presente que en los procesos de modernización de las sociedades relativamente atrasadas se produce, inexorablemente, una reducción de la población activa rural, por lo que procede articular acciones de apoyo que la faciliten, tal como vino haciendo en décadas pasadas la política agraria europea.

En una sociedad en rápido proceso de concentración urbana, los objetivos de conservación de recursos deberían contemplarse prestando una atención preferente a los procesos derivados de la desertización humana y a la necesidad de conseguir una ocupación equilibrada del medio, para lograr una creciente utilidad social de los espacios rurales dejados por la agricultura.

En consecuencia, parecería procedente realizar el desarrollo rural gallego bajo tres ejes de actuación:

1. Planificación comarcalizada y flexible de usos del territorio rural, dotación de los equipamientos básicos de los núcleos de poblaciones y manejo de las actividades terciarias como un factor de desarrollo en las áreas de montaña.
2. Modernización del sector agrario para conformar un sistema alimentario vigoroso y pujante.
3. Actualización y transformación de la selvicultura para conseguir un sector forestal competitivo.

Sin duda, convendrían actuaciones complementarias de carácter social a fin de facilitar los cambios de profesión y la adaptación a diferentes ambientes humanos si se produce movilidad familiar, el cese de la actividad agraria o la jubilación anticipada, y que, en su caso, compensen las rentas familiares en las comarcas más inhóspitas.

En fin, la promoción de la pluriactividad como base del desarrollo de las comarcas de montaña se vuelve hoy una tarea ineludible para sacar del atraso a las áreas más deprimidas.

Cada uno de estos grandes ejes de actuación deberán desarrollarse con criterios ajustados a las peculiaridades socioeconómicas gallegas para aprovechar las singularidades que ofrecen nuestros recursos estacionales y las ventajas estratégicas del entorno geográfico.

### III. PLANIFICACIÓN, EQUIPAMIENTO Y DESARROLLO RURAL

La progresiva dispersión de los asentamientos de industrias y de población que está sucediendo en el medio rural provoca un aumento excesivo e inútil de los costes de equipamiento así como una escasa concentración de la actividad productiva, factores que dificultan el despegue económico y que es preciso corregir.

Galicia, tan diversa geográfica y socialmente, debería contar con proyectos comarcales para potenciar sus singularidades, planteando en cada caso metas operativas suficientemente precisas. La Administración gallega debería disponer de instrumentos ajustados para hacer posible la coordinación de las diversas acciones, así como para hacer un seguimiento y la evaluación continuada de sus resultados.

A tal fin, las acciones comarcales deberían promover tanto el aprovechamiento ordenado de los recursos, por medio de una planificación territorial flexible, como incidir en el equipamiento de las infraestructuras y de los núcleos de población. Esto es, aplicarse a través de programas integrados para el sistema rural que articulen las actividades económicas más significativas. De esta forma, se podría hacer una gestión de los servicios de interés público ajustada a las demandas sociales y a la cultura de la nueva sociedad rural, caracterizada por una base profesional amplia que tenderá a incrementarse en el futuro.

Esta acción resulta imprescindible para dar respuesta a una acusada emigración en las zonas más desfavorecidas, que produce espacios cada vez más vacíos y crecientes desequilibrios comarcales. Sólo así se podría promover una utilización equilibrada y diferenciada entre los muy distintos territorios gallegos, y hacer tanto una adecuada especialización productiva como la complementariedad económica entre comarcas. Cada una habrá de sacar el mejor partido a sus recursos; es decir, deberá encontrar su oportunidad y la mejor vía de despegue. Son los actores económicos y los agentes sociales privados los principales protagonistas. En este contexto, se podrán emprender nuevas actividades, quizá hasta ahora olvidadas o incluso consideradas marginales, siempre que puedan tener una demanda por la sociedad y por el consumo.

La dotación de estructuras para integrar el nuevo sistema rural con el resto de la sociedad, esto es, con el sistema de ciudades, con el que progresivamente habrá mayores relaciones y tanto más beneficios cuanto más fáciles sean las comunicaciones y de volumen los intercambios económicos, también es una tarea indispensable en su articulación futura.

El equipamiento urbano de los núcleos de población deberá tener por objetivos no sólo equiparar la calidad de vida en ellos a los de la ciudad, sino también sentar unas bases que permita el desarrollo de actividades económicas a través de una más amplia gama de servicios. Para esto sería imprescindible contar con un entorno natural de calidad, esto es, ordenado y bien gestionado.

Como consecuencia de una menor presión de la agricultura desde hace dos o tres décadas, los paisajes evolucionan lentamente a formas más complejas y menos humanizadas con presencia creciente de matorrales extensos en progresiva evolución. Están conformándose espacios sin utilidad económica inmediata, que fueron en años pasados escenario de incendios y de inmensas catástrofes naturales.

El monte de función conservadora y los espacios sensibles habrán de recibir, en consecuencia, una gestión adecuada para minimizar, en primer lugar, el riesgo de incendio. Sólo así se podrá cumplir su función básica. Pero, además, habrían de ser manejados para integrar todos sus aprovechamientos en los intereses económicos y sociales de las poblaciones locales, como lo fueron también en el pasado.

Sin duda, las dificultades estacionales, que fueron hasta ahora una fuerte limitación para el establecimiento de una agricultura especializada, deberían convertirse desde ahora en las bases para el desarrollo de una economía de montaña que habría de integrar, con un criterio de coordinación y pluriactividad familiar, la multifuncionalidad de los espacios rurales. En todo caso, entendemos que es una condición ineludible para esta promoción que se produzcan aglomeraciones urbanas importantes que es donde se genera la demanda de estos servicios.

Ocio, caza, pesca, paisaje, otras actividades de recreo, estancia ocasional y residencia secundaria deben ser manejadas con criterios integrados en los esquemas de planificación y desarrollo rural. En su diseño sería imprescindible obviamente contar con una alta participación de las autoridades municipales.

A través de estos procesos se haría una importante contribución a la mejora ambiental y a la eficiencia de las inversiones públicas, habría más oportunidades para la iniciativa privada y, en un medio en proceso de desorganización social, se evitarían conflictos derivados de los divergentes usos de la tierra.

Relación entre agentes sociales y económicos y Administración, concentración de inversiones, especialización territorial, coordinación y evaluación continua de resultados, en resumen, factores claves para el desarrollo rural.

#### **IV. MODERNIZACIÓN DEL SECTOR AGRARIO**

La distancia entre producción y mercado, la pequeña dimensión de las explotaciones, la falta de cualificación profesional y la inexistencia de organizaciones profesionales son los problemas fundamentales del sector agrario gallego.

El tema alimentario deberá ser el núcleo central de los objetivos de reforma agraria en Galicia, por ser el más estratégico en la actualidad para promover un desarrollo consistente y para alcanzar los más altos valores añadidos con las nuevas actividades productivas. Sobre él deberían centrarse las acciones a implementar para todo el sector, en el que la industria alimentaria, las redes de distribución, las empresas familiares, la investigación aplicada, la formación profesional y los demás servicios sectoriales habrían de ajustar sus necesidades y relaciones internas para contribuir a la transformación y a la modernización acelerada de los sistemas productivos.

La agricultura también tiene que responder al principio de la eficiencia económica. En el nuevo horizonte de la Unión Europea con los mercados crecientemente desregularizados, es necesario introducir las lógicas de la eficiencia tecnológica y hacer una integración de las actividades productivas y transformadoras para conseguir cotas de mercado y poder de negociación. La agricultura y la ganadería, bien articuladas con los

escalones industriales y de mercado, deberían conformar sistemas alimentarios altamente competitivos.

Lógicamente la promoción del sector alimentario de Galicia debe hacerse desde una óptica propia, en concordancia con las características del país y aprovechando las oportunidades que ofrece el entorno. Tiene recursos adecuados para producir alimentos con calidad equiparable a la mejor de otros mercados y también una amplia diferenciación de productos para atender muchos segmentos comerciales. En cambio, son necesarias acciones compensatorias para que los productos y las empresas puedan concurrir en igualdad de condiciones, a fin de superar la situación de inferioridad en infraestructuras y la posición geográfica marginal de las áreas de consumo.

Desde este marco general, procede dar un tratamiento específico y diferenciado para aquellos subsectores que se están conformando con entidad suficiente para representar un papel significativo en el comercio de los productos alimentarios.

## V. UN SECTOR FORESTAL COMPETITIVO

El monte en Galicia precisa de rotundos procesos de transformación y de nuevos modelos de gestión para que pueda cumplir con las demandas actuales que la sociedad le hace, y para que realmente se pueda desarrollar sobre él una industria transformadora competitiva y con suficientes valores añadidos que compensen el esfuerzo inversor que se está haciendo en él.

Hay en torno a un millón de hectáreas como territorio forestal con productividad suficiente para su viabilidad y como protagonistas, por lo menos, medio millón de propietarios particulares y cerca de tres mil comunidades de vecinos que precisan una urgente institucionalización para administrar regularizadamente y sin conflictos sus montes. Unos y otros precisan ver claramente un marco social estable, un horizonte comercial atractivo y encontrar facilidades para hacer inversiones con una cierta garantía de rentabilidad.

Este territorio forestal, como el dedicado a las actividades agrícolas. Ha de entrar, cuanto antes, en la especialización funcional prevista en el modelo de monte establecido en el Plan Forestal de Galicia y aprobado en 1991 por el Parlamento de la Comunidad Autónoma. Su transformación, su manejo y su protección ha de hacerse con la máxima economía de medios, dados los largos períodos de retorno y el volumen de recursos implicados.

Es hora de que el monte productivo gallego deje de ser potencialmente más rentable de Europa, para serlo realmente, dotándolo de nuevas estructuras y conformando nuevas masas que proporcionen materias primas adecuadas y en volumen suficiente para la industria transformadora. Lo acontecido con el eucalipto en el norte de Galicia y en algunas comarcas de Pontevedra, donde se dispone de masas forestales que proporcionan las rentas económicas más altas de Europa, es un ejemplo claro de las posibilidades en otras áreas forestales gallegas.

Las inversiones en este tipo de monte deberían de estar orientadas a optimizar el proceso selvícola. La producción de simientes y plantas para obtener los productos más demandados y más competitivos, la dotación de infraestructuras de mínimo coste, la

promoción de unidades de gestión y explotaciones viables a largo plazo y la concentración de actuaciones que conforman economías territoriales especializadas son cuestionadas claves en este proceso.

La industria forestal de primera transformación, por naturaleza abastecedora de productos homogéneos, muy semejantes a los de otros orígenes geográficos, ha estado sumida en los tres últimos años a un fuerte proceso de readaptación por aspectos estructurales internos en el caso de los aserraderos y al desplome del mercado en tableros y pasta de papel, aunque en uno y otro caso por una mejora clara de la demanda y de los precios parecen entrar ahora en vías de recuperación. No obstante unas y otras precisan conseguir, a través de las economías de escala, mejoras de proceso y provisión de materias primas adecuadas, una alta competitividad ofreciendo un mejor precio, y como en cualquier otro sector, productos de condición industrial.

Pero también, a partir de este punto, y según sus particularidades, deberán hacer o bien una integración vertical con los demás escalones transformadores, cerrando ciclos de producción, como es obligado reseñar en la pasta de celulosa y de papel, e incluso con las redes de distribución minorista para incorporar más valores añadidos, o bien promover integraciones horizontales para conseguir dimensiones empresariales suficientes, a fin de ganar posición en la oferta de semielaborados cara a la negociación y al mercado. Sin duda, una y otra estrategia supondrán a cambio de más garantías de operatividad exterior una cierta pérdida de independencia del empresario gallego.

La industria de la madera de bienes de equipo o de productos de consumo, por su parte, deberá tener la diversificación, la máxima calidad y el mejor diseño para atender una amplia gama de segmentos del mercado, introducirse en nuevas áreas geográficas y rentabilizar las inversiones regionales que se hacen en la silvicultura.

Por otra parte, habría de promoverse en toda la sociedad gallega el empleo y consumo de productos derivados de la madera como tarea prioritaria a fin de cerrar los ciclos de transformación y hacer así una contribución importante al desarrollo de este sector tan endógeno.

## VI. LA NUEVA ECONOMÍA POLÍTICA

En resumen, parece necesario desarrollar una nueva economía política para el sistema rural gallego, y para los sectores agrario y forestal.

El imperio creciente de los agentes corporados en unos mercados altamente internacionalizados e integrados obliga por igual a empresas y a profesionales a incorporar nuevas formas operativas.

Dos son los ámbitos estratégicos del desarrollo organizativo que caracterizan la nueva economía política de futuro de los sectores agrarios y forestal : una gestión económica y comercial tecnificada y un alto grado de consolidación corporativa. El primero hace posible competir con éxito en el mercado a través de la creación de "mesorredes" que facilitan a un tiempo la organización de un volumen relevante de producción y el control de un importante segmento del mercado. Esta lógica de gestión responde a criterios y términos

de rendimientos financieros y de ingresos más que a los de producción. El segundo resulta indispensable para evitar tener que hacer frente a condiciones desventajosas, o llegar incluso a conseguir ciertas ventajas a través de equipamientos básicos y de servicios técnicos sobre todo.

El logro de estas posiciones exige la implantación de modelos incorporados, a través de la promoción de fórmulas asociativas. Para esto es necesario no sólo superar la inercia que impulsa las explotaciones familiares cara a su autonomía, sino romper la lógica clientelista de la vieja inercia social y política, que conseguía la subordinación de los pequeños agricultores al precio de una aparente protección o pequeña subvención.

Pretender que la agricultura y la selvicultura dejen de ser actividades para la obtención de materias primas para convertirse en sectores integrados y competitivos precisa nuevas estructuras organizativas en las que estrategia de mercado y transferencia rápida de tecnología sustituyan a la tradicional orientación a la sencilla producción. Sólo así será posible responder con rapidez a las cambiantes preferencias de los consumidores de las sociedades avanzadas, en las que el incremento de la demanda global en el ámbito alimentario es muy reducido, o incluso malo.

Y ante estas nuevas estrategias sectoriales, también la Administración habrá de dotarse de una estructura organizativa ajustada a aquellas líneas de acción, a fin de ejercer el liderazgo en los cambios.

Sobre la base ineludible de reducir el gasto público y de hacerlo más eficiente, el nuevo modelo debería responder a estructuras administrativas con competencias sectoriales, sociales y de planeamiento bien diferenciadas a fin de ser más eficaces para promover mejoras, y también para definir responsabilidades.

La ejecución de estas políticas debería ser paulatinamente descentralizada con la progresiva implantación de servicios comarcales en los ámbitos agrícola y forestal.

La planificación, la coordinación intersectorial y la evaluación y seguimiento de las políticas y sus programas tendrían un tratamiento especial, acorde con la importancia de este nuevo planteamiento.

La modernización de la Administración debería responder a la necesidad de incrementar y articular las relaciones institucionales con las regiones y países de nuestro entorno y, en especial, con los órganos competentes de la Administración Central y de la Unión Europea. Al mismo tiempo, debería multiplicar los contactos y dar mayor nivel a las relaciones con el sector privado y sus organizaciones profesionales, puesto que una mejor implicación del sector en el diseño y ejecución de las políticas son claves de su éxito.

Por último, la política de personal debería prestar una atención preferente a la preparación y cualificación de los funcionarios. Los avances tecnológicos en los distintos campos de actividad obligan a disponer de especialistas con conocimientos permanentes actualizados, y en esta materia parece necesaria una mejor y más eficaz cohesión con los centros universitarios y con los de investigación.

En definitiva, si las etapas anteriores en la agricultura se caracterizaron por un proceso de capitalización y una cierta acumulación de recursos humanos, esta nueva etapa debería

responder a los principios de la gestión empresarial y desarrollarse a partir de una política con criterios propios.

Sólo una acertada combinación de ambas permitirá promover una economía política que haga viables las actividades de estos sectores, sin tener que continuar soportando una situación de constante subordinación.

## BIBLIOGRAFIA

- COLINO SUEIRAS, J.(2004) "La integración de la cultura gallega en el capitalismo. Horizonte de la CEE". MAPA. – Madrid
- COMAS D' ARGEMIR, D y otro (1990) "El proceso de cambio social". Agricultura y Sociedad, n ° 55. Abril – Junio. MAPA - Madrid
- INSTITUTO GALLEGO DE ESTADISTICA (2001) "Censos de poboación e vivendas". Xunta de Galicia – Santiago de Compostela
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA (1995-2002-2009) "Censo agrario". – Madrid
- LISON TOLOSANA, C. (2006) "Una comunidad en busca de definición". Revista de estudios agro – sociales, n ° 96. Julio – Septiembre 1976 – Madrid
- LOPEZ COIRA, M.M. (1994) "Evolución e cambio das estruturas socioculturais na montaña lucense". Revista gallega de estudios agrarios, n ° 10. 1984–1987 – Madrid
- LOPEZ IGLESIAS, E. (1996) "Movilidad en la tierra y dinámica de las estructuras agrarias en Galicia". MAPA – Madrid
- RAMOS LEAL, E y otro (1995) "Hacia un nuevo sistema rural". MAPA – Madrid
- SAAVEDRA, P. (2005) "La economía vinícola en la Galicia del Antiguo Régimen". Agricultura y Sociedad, n ° 62. Enero - Marzo
- SABIO ALCUTEN, A. (2002) "La economía rural en la España moderna y contemporánea". Agricultura y Sociedad, n ° 67. Abril – Junio. MAPA - Madrid
- XUNTA DE GALICIA. (1992) "Plan Forestal de Galicia". Consellería de Agricultura, Gandería e Montes. Santiago de Compostela