

UNHA ESTRATEXIA PARA
A GALICIA RURAL DO SÉCULO XXI.
DIAGNÓSTICO E PROPOSTAS PARA O DEBATE

DOCUMENTO 22 / 2017

EDELMIRO LÓPEZ IGLESIAS
MARÍA DO MAR PÉREZ FRA

UNHA ESTRATEXIA PARA
A GALICIA RURAL DO SÉCULO XXI.
DIAGNÓSTICO E PROPOSTAS PARA O DEBATE

AUTORES:

EDELMIRO LÓPEZ IGLESIAS
MARÍA DO MAR PÉREZ FRA

*Grupo ECOAGRASOC - Departamento de Economía Aplicada
Universidade de Santiago de Compostela*

ÍNDICE

RESUMO EXECUTIVO

1. Onde estamos? As mudanzas experimentadas polo medio rural galego e a súa realidade actual

- 1.1. Forte declive económico e demográfico das áreas rurais
- 1.2. Progresiva desagrarización do medio rural
- 1.3. Déficits estruturais do sector agrario e o complexo agroalimentario
- 1.4. Un medio rural no que persisten baixos niveis de PIB/ habitante
- 1.5. Deficiencias no acceso aos servizos para a poboación e as empresas
- 1.6. Un medio rural con graves problemas demográficos
- 1.7. Un medio rural cada vez máis heteroxéneo

2. Bases para unha estratexia de futuro: un novo medio rural adaptado ao século XXI

3. Unha estratexia para a Galicia rural do século XXI. Orientacións e cuestións para o debate

- 3.1. O papel da agricultura e outras actividades. Que futuro económico para as áreas rurais ?
- 3.2. O conflito entre crecemento económico e unha mellor distribución dos resultados do crecemento
- 3.3. Complementariedade e conflito entre distintas actividades e usos do solo; a problemática da ordenación do territorio
- 3.4. Estrutura do hábitat e organización territorial
- 3.5. O modelo de goberno e xestión do rural do século XXI
- 3.6. Necesidade de articular unha nova relación entre poboación rural e espazo rural e un novo equilibrio entre propietarios e usuarios das terras

4. Referencias bibliográficas

RESUMO EXECUTIVO

As transformacións que experimentou a economía e a sociedade galega desde mediados do século XX orixinaron un forte declive económico e demográfico das áreas rurais, paralelo á concentración da poboación e a actividade económica nas zonas urbanas, especialmente do Eixo Atlántico. Esa perda de peso acompañouse de profundas mudanzas das áreas rurais, tanto na súa estrutura demográfica como na base económica e na xestión do territorio.

O resultado foi a configuración dun medio rural: i) que continúa ocupando 4/5 do territorio pero no que só vive hoxe o 25% da poboación; ii) un medio rural cada vez máis desagrarizado, no que a maior parte dos residentes manteñen algunha vinculación coa propiedade e/ou o traballo da terra pero só unha minoría (15% dos ocupados) teñen a actividade principal na agricultura; iii) un medio rural con notables debilidades na súa base económica, debido ás deficiencias estruturais do sector agrario e o complexo agroalimentario e ao limitado desenvolvemento doutras ramas da industria e os servizos; iv) un medio rural con enormes carencias todavía na dotación de servizos para a poboación e as empresas; v) como consecuencia de todo iso, un medio rural con graves problemas demográficos, pero uns problemas que non son orixe senón síntoma da súa debilidade; vi) e a última nota a salientar é que estamos ante un medio rural cada vez máis heteroxéneo, con crecentes desigualdades a nivel comarcal, municipal e incluso entre as parroquias dun mesmo concello, froito de factores endóxenos e da inserción nos mercados globais.

Partindo desa realidade, unha estratexia para a Galicia rural do século XXI require, de entrada, un cambio de enfoque ou paradigma. Necesitamos abandonar a mirada continua ao pasado e a permanente melancolía,

que ven presidindo os debates e as políticas públicas nas décadas recentes, o que levou a centrarse en medidas “defensivas”, dirixidas a frear a crise do medio rural “tradicional” ou a amortiguar as súas consecuencias. Substituíndo iso por unha perspectiva de futuro: como configurar, sen renunciar ao patrimonio natural e cultural herdado do pasado, un novo rural, un “rural posible” adaptado á realidade actual da sociedade galega.

Este novo medio rural, para ser viable, ten que cumprir dous requisitos:

a. Ofrecer á poboación rural unhas oportunidades laborais, uns niveis de renda e un acceso aos servizos equiparables aos das áreas urbanas; en suma, unha igualdade real de oportunidades.

b. Ao mesmo tempo, como base para a súa viabilidade económica, ese medio rural debe ser capaz de responder ás demandas actuais da sociedade. Unhas demandas que nas últimas décadas, como consecuencia do proceso de urbanización e da elevación dos niveis de vida, experimentaron fondas transformacións e que podemos clasificar hoxe en catro grupos:

i) a función tradicional: subministro de alimentos, madeira e outras materias primas; ii) a produción doutros bens e servizos retribuídos polo mercado, que contan cunha demanda en expansión (artesanía e pequena industria, enerxías renovables, turismo e ocio, ...); iii) as funcións ambientais (conservación da paisaxe, auga, aire e solo de calidade, mitigación do cambio climático, ...); e iv) as funcións sociais-territoriais. En todo caso, hai que ter claro un principio: todo o que queiramos que produza o rural debe ser pagado por alguén e polo tanto ha de responder a unha deman-

da social real (retribuída polo mercado ou mediante transferencias públicas).

Establecidos eses principios xerais, unha estratexia para a Galicia rural do século XXI esixe perfilar o seu futuro nunha serie de aspectos esenciais: base económica, ordenación dos usos do solo, estrutura do hábitat, localización das actividades económicas e os servizos, organización institucional. Este documento intenta aportar algunhas orientacións e propostas para o debate, que poden sintetizarse en 6 puntos:

1. A necesidade de reforzar a base económica das áreas rurais, partindo para isto dunha idea: o seu futuro non pode apoiarse só na agricultura pero require como primeira condición a consolidación dunha base agroalimentaria e forestal sólida. O problema de fondo é que o rural xa non é só nen principalmente agrario pero “aínda non é outra cousa”. Polo que é preciso configurar unha nova base económica, adaptada ás potencialidades e condicións de cada comarca.

2. Á hora de perfilar o futuro económico das áreas rurais e as políticas públicas aplicadas, emerxen diversas cuestións, entre as que cabe destacar o dilema entre maximizar o crecemento económico ou priorizar unha mellor distribución dos resultados dese crecemento.

3. En todo caso, un elemento esencial da Galicia rural do século XXI ten que ser a ordenación dos usos do solo. Unha ordenación que impulse as complementariedades e regule os conflitos cada vez maiores que van existir entre diferentes actividades e usos do terri-

rio; incorporando tamén unha adecuada delimitación e mecanismos de apoio aos espazos naturais protexidos.

4. No relativo á estrutura do hábitat e a localización das actividades económicas e os servizos públicos, a consolidación dun “rural posible” esixe favorecer o reforzamento das cabeceiras comarcais e municipais, de núcleos intermedios que operen como soporte do espazo rural próximo. O que deberá acompañarse dunha rede de transporte público que facilite a mobilidade da poboación e o seu acceso a eses núcleos.

5. Esa organización territorial ten que sustentarse nun modelo de goberno e xestión adaptado ao medio rural do século XXI, que é moi diferente do de mediados do século XIX (cando foi aprobado o actual mapa municipal). Á marxe da forma concreta en que iso se plasme na estrutura administrativa (novo mapa municipal ou ben mancomunación obrigatoria de servizos nun proceso de comarcalización real), o relevante é o criterio de fondo: a organización dos servizos, o deseño das infraestruturas e tamén a ordenación dos usos do solo e da localización das actividades económicas deben facerse a unha escala superior aos actuais concellos.

6. Finalmente, a Galicia rural do século XXI require organizar as novas formas de relación entre poboación rural e espazo rural, plasmando iso no marco institucional e nas políticas públicas. E tamén establecer un novo equilibrio entre os propietarios e os usuarios das terras, priorizando o adecuado aproveitamento das superficies fronte aos dereitos de propiedade.

1. ONDE ESTAMOS? AS MUDANZAS EXPERIMENTADAS POLO MEDIO RURAL GALEGO E A SÚA REALIDADE ACTUAL

A mediados do século XX Galicia era aínda unha sociedade abrumadoramente rural e cun medio rural esencialmente agrario. Resumido en dúas cifras, en 1950, segundo o Censo de poboación dese ano, o 80% da poboación vivía no medio rural e dela o 90% traballaba na agricultura; o que facía que máis do 70% da poboación ocupada total tivera a súa actividade exclusiva ou principal no sector agrario.

Se a agricultura constituía a base da sociedade rural, e da maior parte da sociedade galega, a realidade que encontrábamnos neste sector pode sintetizarse en dúas notas: unha estrutura de pequenos agricultores que accederan tardíamente, nos 70 anos anteriores, á plena propiedade das terras; uns sistemas produtivos caracterizados pola forte intensidade en man de obra e o limitado uso de insumos externos –de orixe industrial–, un sistema agrario que facía un uso intensivo do factor traballo e caracterizado polo policultivo-gandeiría, tendo ademais un soporte fundamental nas terras de monte.

Ese sistema agrario, perfeccionado ao longo da época contemporánea, permitía un aproveitamento racional dos recursos do agro galego, e un aproveitamento tamén, nos termos actuais, sustentable desde o punto de vista ambiental. Pero tiña unha limitación fundamental: ofrecía uns baixísimos niveis de produtividade e renda por traballador. A tecnoloxía dispoñible posibilitaba uns elevados rendementos por unidade de superficie; pero baseados en altas doses de traballo por hectárea, de onde resultaba unha baixa produción por

persoa.

Esa realidade mudou de forma radical nos últimos 60 anos. Sen deternos nunha análise detallada, podemos resumir as transformacións experimentadas neste período polo medio rural galego e a súa realidade actual nas sete notas que expoñemos a continuación.

1.1. Forte declive económico e demográfico das áreas rurais

O primeiro a salientar é o forte declive económico e demográfico das áreas rurais, que se acompañou dunha crecente concentración da poboación e a actividade económica nas zonas urbanas, especialmente do Eixo Atlántico. A orixe última desas mudanzas, en concreto da regresión demográfica da maioría das comarcas rurais, hai que buscala na dinámica do emprego.

Por un lado, asistimos a unha fortísima caída do emprego agrario. A poboación ocupada no sector reduciuse no período 1950-2015 nun 95% (de 827.000 a 45.600 persoas); o que significa, noutras palabras, que hoxe queda unicamente 1 de cada 20 agricultores que había a mediados do século XX. Só nos últimos 30 anos, no período transcorrido desde a integración na Unión Europea, esa redución foi de case o 90%: de 415.100 ocupados en 1985 a 45.600 en 2015. O que levou a unha diminución paralela do seu peso relativo: a porcentaxe do emprego agrario

no emprego total baixou do 70% en 1950 ao 4,5% na actualidade, unha cifra esta última similar á media da UE-28. En suma, Galicia rexistrou no último medio século unha desagrarización tardía pero abrupta, ao concentrarse en 60 anos unha caída do emprego agrario que nos países máis desenvolvidos se fora graduando ao longo dun século e medio ou dous séculos.

O outro feito a salientar na dinámica do emprego nas áreas rurais foi o limitado desenvolvemento da industria agroalimentaria e doutras ramas industriais e de servizos. O que provocou que a contracción da man de obra agraria só fora compensada en pequena medida pola xeración de postos de traballo noutras actividades (López Iglesias e Pérez Fra, 2004). Neste sentido, a especificidade galega respecto a outros países europeos que presentan unha dinámica máis favorable da poboación rural nas décadas recentes non está principalmente na caída do emprego agrario (aínda que esta alcanzou unha intensidade claramente superior á media española e europea), senón na debilidade do desenvolvemento das actividades industriais e de servizos no medio rural.

O resultado final é que, se nos últimos 60 anos o emprego total en Galicia permaneceu estancado ou sufriu unha moderada diminución, iso esconde uns enormes contrastes territoriais: incremento do emprego nos núcleos urbanos e nas zonas periurbanas e forte contracción nas áreas rurais, especialmente naquelas cunha base económica menos diversificada. Sendo esa dinámica do emprego a que está na orixe, e constitúe o motor último, das mudanzas observadas na distribución espacial da poboación.

A consecuencia dese proceso é que Galicia xa non é hoxe un País, unha sociedade, rural como sigue instalado no imaxinario colectivo. Na realidade o medio rural continúa ocupando a maior parte do territorio (máis do 75%), pero nel habita menos do 25% da poboación (López Iglesias e Pérez Fra, 2004).

1.2. Progresiva desagrarización do medio rural

A segunda nota a destacar é a progresiva desagrarización do medio rural. A perda de peso demográfico e económico das áreas rurais acompañouse dunha crecente desagrarización, a redución da importancia da actividade agraria nestas áreas. De tal modo que hoxe o rural galego xa non é, de forma exclusiva nen sequera principalmente, agrario.

Esta realidade aparece ilustrada polos datos referidos á estrutura do emprego. En 2001, segundo unha estimación baseada no Censo de poboación dese ano, os concellos rurais, que ocupaban o 72% do territorio, só contaban co 23% dos habitantes; pero, ademais, da poboación rural que traballa só o 25% tiña a actividade principal na agricultura (López Iglesias e Pérez Fra, 2004). E unha imaxe similar ou aínda máis acentuada derívase dos datos máis recentes sobre a clasificación dos concellos segundo o grao de urbanización, elaborada polo Instituto Galego de Estatística (IGE) en base á metodoloxía proposta polo Eurostat. Os que cabe catalogar como municipios rurais (as denominadas Zonas Pouco Poboadas) ocupan en

2016 o 79,8% do territorio pero só contan co 27,1% dos habitantes. E dos afiliados á Seguridade Social residentes nestes municipios unicamente o 14,3% teñen a ocupación principal en actividades agrarias e pesqueiras; o 9,8% traballan na construción, 15,3% na industria e 60,5% no sector servizos (IGE, 2017). Dentro deste conxunto, os concellos máis puramente rurais, os clasificados como Zonas Pouco Poboadas de baixa densidade (ZPP baixa), cubren o 63,0% do territorio pero neles só reside o 14,9% da poboación; e mesmo aquí os que traballan principalmente na agricultura constitúen unha minoría, o 18,2% dos afiliados á Seguridade Social (IGE, 2017).

Que o rural xa non é só nen principalmente agrario constátase tamén noutros indicadores, como a estrutura sectorial do PIB, as fontes de renda dos residentes e mesmo a utilización do espazo. Neste último aspecto, os agricultores só xestionan hoxe en Galicia o 31% do territorio, e unicamente o 22% está dedicado a cultivos e pastos. Do restante 69% do territorio, o 39% son terras forestais ou abandonadas en mans de propietarios non agricultores, o 23% pertence a Comunidades de Montes Veciñais en Man Común, e queda un 7% dedicado a usos urbanos, vías de comunicación e outros terreos non agrarios.

Convén facer, iso si, unha matización. O feito de que a desagrarización sexa aquí un fenómeno recente e que se operou partindo dunha estrutura de pequenos propietarios provoca que, fronte á limitada importancia da agricultura como profesión, unha boa parte da poboación siga mantendo algunha vinculación coa propiedade e/ou o traballo da terra. Algunhas cifras abon-

dan para ilustrar esa realidade. Segundo os datos do Catastro, actualmente existen en Galicia ao redor de 1.670.000 propietarios de fincas rústicas, polo que a inmensa maioría da poboación segue vinculada á terra en tanto que propietarios. Por outro lado, de acordo coa Enquisa sobre a Estrutura das Explotacións de 2013, contamos cunhas 78.000 explotacións agrarias, o que significa que hai unhas 80.000 familias ligadas de modo significativo ao traballo da terra. Pero as familias que traballan e viven principalmente da agricultura limitáanse a unhas 25.000.

Con esas precisións, hai que reiterar que a segunda mudanza esencial consistiu na crecente desagrarización do medio rural, na desaparición da identidade medio rural = agricultura que, con matices, definía a realidade até mediados do século XX. Neste aspecto o problema de fondo, como despois desenvolveremos, radica en que o medio rural xa non é só nen principalmente agrario pero aínda non é *outra cousa*.

1.3. Déficits estruturais do sector agrario e o complexo agroalimentario

A terceira nota a salientar é o mantemento de fortes deficiencias estruturais no sector agrario e unha debilidade do complexo agroalimentario, como elemento central que ven lastrando a dinámica das áreas rurais.

A pesar das intensas transformacións das últimas décadas, o sector agrario continúa presentando fortes deficiencias, derivadas sobre todo dos déficits na base

territorial das explotacións (reducida superficie, acusada fragmentación parcelaria) e nos usos da terra. O que se reflicte nunha baixa produtividade do traballo, tanto no contexto español como no europeo. Neste aspecto a intensa diminución da man de obra e o proceso paralelo de substitución de traballo por capital posibilitaron unha mellora considerable da produtividade dos que permanecen no sector; pero, aínda así, esa produtividade (VEB/ocupado) límitase hoxe ao 80% da media da agricultura española e a unha porcentaxe similar da produtividade media na economía galega (López Iglesias, 2017).

Debemos destacar ao respecto que o problema central da agricultura galega, no relativo á eficiencia produtiva, é que se están aplicando doses crecentes de capital e unha tecnoloxía moderna sobre unha base territorial que mantén enormes deficiencias e non se transformou ao mesmo ritmo. Feito que limita o rendemento obtido deses bens de capital (como se constata de forma paradigmática para a maquinaria). Polo tanto, non estamos xa ante un problema de dotación de factores, como sucedía hai 30 anos (un exceso de man de obra e unha escasez de capital); senón que o baixo nivel que continúa presentando a produtividade do traballo obedece esencialmente a un problema de eficiencia no uso dos factores produtivos, relacionado coas deficiencias estruturais do sector.

A esas deficiencias do sector agrario únese un problema máis grave se cabe, a debilidade da industria agroalimentaria, o que ten limitado o emprego e o valor engadido xerado nas áreas rurais polo com-

plexo agroalimentario (o conxunto formado polo sector agrario e as industrias transformadoras dos seus produtos) (Sineiro, 2006). O complexo agroalimentario galego sigue centrado hoxe na produción de materias primas, sendo limitado o desenvolvemento da industria transformadora. Así, en 2014 a industria agroalimentaria unicamente aportaba o 36,2% do VEB do complexo, porcentaxe só lixeiramente superior á de 1995 (32,4%). Isto contrasta co que se observa nos países do noso entorno, nos que o habitual é que o valor xerado na transformación das materias primas agrarias supere o da agricultura. Expresado en cifras, mentres en Galicia a industria agroalimentaria só engade 0,57 euros a cada euro de VEB de produción agraria, en España e na UE-28 a cifra supera 1 euro e nos países europeos máis desenvolvidos aproxímase a 2 euros (López Iglesias, 2017).

O resultado final desas deficiencias no sector agrario e na industria agroalimentaria plásmase nun dato que pode sorprenden aos non especialistas: nas tres últimas décadas, desde que contamos con estatísticas ao respecto, Galicia ven rexistrando de modo permanente unha balanza agroalimentaria deficitaria; a produción non cubre o consumo (en agudo contraste co que sucede no ámbito pesqueiro). Computando o comercio co resto de España e co estranxeiro, só somos exportadores netos de materias primas gandeiras (leite e gando) e de derivados simples (leite envasado, carne elaborada e en conserva). E iso vese máis que contrarrestado polas importacións netas de todos os demais produtos. Destacan sobre todo as importacións de cereais e

outros produtos vexetais para consumo humano e alimentación do gando, aceites e graxas, produtos cárnicos e viño. Pero o déficit alcanza tamén cuantías significativas nos derivados lácteos e xeados, produtos para a alimentación do gando, froitas e hortalizas preparadas e en conserva e outras bebidas alcohólicas (López Iglesias, 2017; Valdés Paços e López Iglesias, 2008).

Estamos así ante a situación paradoxal dun País supostamente agrario, segundo o imaxinario colectivo, que é incapaz de producir os alimentos de orixe agraria que consume. Unha situación chamativa que se explica polo aproveitamento moi deficiente dos recursos produtivos cos que contamos (en especial a terra) e pola debilidade das estruturas de comercialización e transformación industrial.

1.4. Un medio rural no que persisten baixos niveis de PIB/ habitante

A baixa produtividade do traballo no sector agrario, polas razóns citadas, unida ao limitado desenvolvemento das actividades industriais e terciarias, provocan que os concellos rurais rexistren en xeral un baixo PIB por habitante. A situación é menos desfavorable, máis próxima á das áreas urbanas, se en vez de tomar a produción xerada nos fixamos na renda disponible (a capacidade de gasto das familias). Pero isto lógrase a costa dunha forte dependencia das transferencias. Historicamente foron as transferencias privadas recibidas do exterior, as remesas da emigración, as que posibilitaron un

incremento da renda das familias rurais, mentres que nas tres últimas décadas ese papel pasou a ser xogado fundamentalmente polas transferencias sociais desde o sector público, sobre todo as pensións da Seguridade Social.

En concreto, segundo as estimacións do IGE para 2009 a renda primaria por habitante (a obtida pola participación na produción de bens e servizos) limitábase de media nos concellos rurais ao 71,4% do promedio de Galicia, en tanto que o nivel relativo da renda disponible ascendía ao 83,3%, e en moitos destes concellos aproximábase e nalgúns mesmo superaba a media galega (IGE, 2017).

1.5. Deficiencias no acceso aos servizos para a poboación e as empresas

Tan relevante como a debilidade do tecido produtivo é que temos un medio rural que, a comezos do século XXI, continúa rexistrando enormes deficiencias no acceso aos servizos básicos para a poboación e as empresas (sanidade, educación, atención á infancia e á poboación dependente, acceso ás TIC, ...).

Problema este moi ligado a unha estrutura do hábitat á que despois nos referiremos, pero sobre a que adiantamos que, ao noso entender, é insostible no contexto actual. Hai que cuestionarse neste sentido se resulta viable a medio prazo manter unha estrutura con 30.000 entidades de poboación, habitadas permanentemente e asegurando para todas elas un acceso adecuado aos servizos que hoxe se consideran imprescindibles.

1.6. Un medio rural con graves problemas demográficos

O medio rural galego arrastra uns fortes problemas demográficos, pero uns problemas, convén recalcalo, que non son causa senón consecuencia das debilidades na base económica e no acceso aos servizos das áreas rurais.

Os datos son sobradamente coñecidos. A maioría das comarcas rurais, coa excepción das situadas no entorno das cidades e o Eixo Atlántico, veñen sufrindo un despoboamento xeneralizado, se ben con intensidades variables. Cunha precisión importante: nos tres últimos decenios ese despoboamento xa non se debe principalmente aos fluxos migratorios, senón ao saldo vexetativo. En concreto, o panorama pode resumirse así: crecemento natural fortemente negativo (morre moita máis xente da que nace); persistencia dunha emigración cara ás áreas urbanas galegas e nalgunhas comarcas tamén para outras zonas de España; lixeiro papel estabilizador, en cambio, dos fluxos migratorios co estranxeiro grazas á chegada de emigrantes retornados e en menor medida de inmigrantes propiamente ditos.

O resultado nas décadas recentes é un saldo migratorio global levemente positivo na maioría dos concellos rurais, pero que só compensa unha pequena parte do balance negativo entre nacementos e defuncións. Esa dinámica implica que a maioría destes concellos están sumidos nunha regresión demográfica dificilmente reversible: aínda que cesara totalmente a emigración de xente nova, seguirían per-

dendo habitantes debido ao crecemento natural negativo (provocado polo acusado envellecemento).

Esas pautas son sobradamente coñecidas. O que queremos salientar é que a solución a eses problemas demográficos non está na demografía (por exemplo, nun eventual repunte da fecundidade). Se se pretende frear a regresión demográfica das áreas rurais a actuación debe centrarse nas variables socioeconómicas, na mellora das oportunidades de emprego e do acceso aos servizos.

1.7. Un medio rural cada vez máis heteroxéneo

A última nota a destacar é que o que encontramos hoxe en Galicia é un medio rural cada vez máis heteroxéneo. Esa heteroxeneidade constátase no sector agrario, no que as transformacións das últimas décadas foron levando a unha diferenciación cada vez maior, tanto do punto de vista social (entre estratos de explotacións) como no plano territorial (entre comarcas). Centrándonos na primeira perspectiva, a imaxe do sector continúa dominada pola existencia dun elevado número de pequenas explotacións, pero sobre elas cómpre facer dúas precisións. Estas son relevantes en termos sociais e polas funcións que cumpren desde o punto de vista ambiental e territorial (contribución ao mantemento da paisaxe e á fixación de poboación nas áreas rurais), mais o seu peso na produción é moi limitado. Por outro lado, trátase de explotacións que na maioría dos casos están en mans de agricultores xubilados ou

de familias que traballan principalmente noutras actividades, polo que os ingresos derivados da agricultura teñen un carácter secundario.

Concretamente, segundo os datos da Enquisa sobre a estrutura das explotacións agrarias de 2013, as explotacións que obteñen unha produción anual inferior a 4.800 euros son case a metade das existentes no noso agro (38.500, dun total de 78.400) e contan con máis de 1/3 da man de obra, polo que conservan un peso social importante; pero unicamente xestionan o 15% das terras de cultivos e pastos (SAU) e aportan o 3,5% do output. Se a ese grupo unimos o intervalo seguinte, as explotacións cunha produción anual inferior a 9.600 euros constitúen 2/3 do total e concentran a metade do emprego agrario, pero só contan co 25% da SAU e xeran o 7,4% da produción (gráfico 1).

No extremo contrario, as mudanzas dos últimos decenios levaron á consolidación dun segmento de explotacións medianas e grandes, minoritarias en número pero que son xa as que xogan o papel central na xestión do territorio e sobre todo na xeración do output; configurándose como o “núcleo duro” da agricultura galega, do que vai depender o futuro produtivo do sector. Este “núcleo duro” pode identificarse coas unidades que en 2013 obtiñan unha produción anual (ingresos brutos) superior a 48.000 euros. Trátase dunhas 10.000 explotacións, 13% do total, nas que está 1/4 da man de obra agraria; pero concentran o 43% das terras de cultivos e pastos e aportan máis de 3/4 da produción (gráfico 1). Este conxunto, o segmento máis profesional da nosa agricultura, concéntrase

nas ramas bovinas e fundamentalmente no leite: das 10.000 explotacións dese tamaño, o 65% pertencen á Orientación Técnico-Económica “bovino de leite”.

Estamos aquí ante unidades produtivas cunha dimensión económica que multiplica por 6 a media do sector e unha produtividade do traballo que triplica a media, aproximándose aos estándares das explotacións profesionais europeas. Pero en 2013 só daban emprego a uns 20.000 traballadores a tempo completo e xestionaban unha superficie agraria de 280.000 hectáreas (10% do territorio); estando concentradas ademais en determinadas áreas, as comarcas gandeiras da metade septentrional (interior das provincias de A Coruña e Lugo e comarca do Deza en Pontevedra). Datos que ilustran as súas limitacións para converterse a medio e longo prazo no sustento único do noso agro, sobre todo no referido á fixación de poboación e a xestión do territorio.

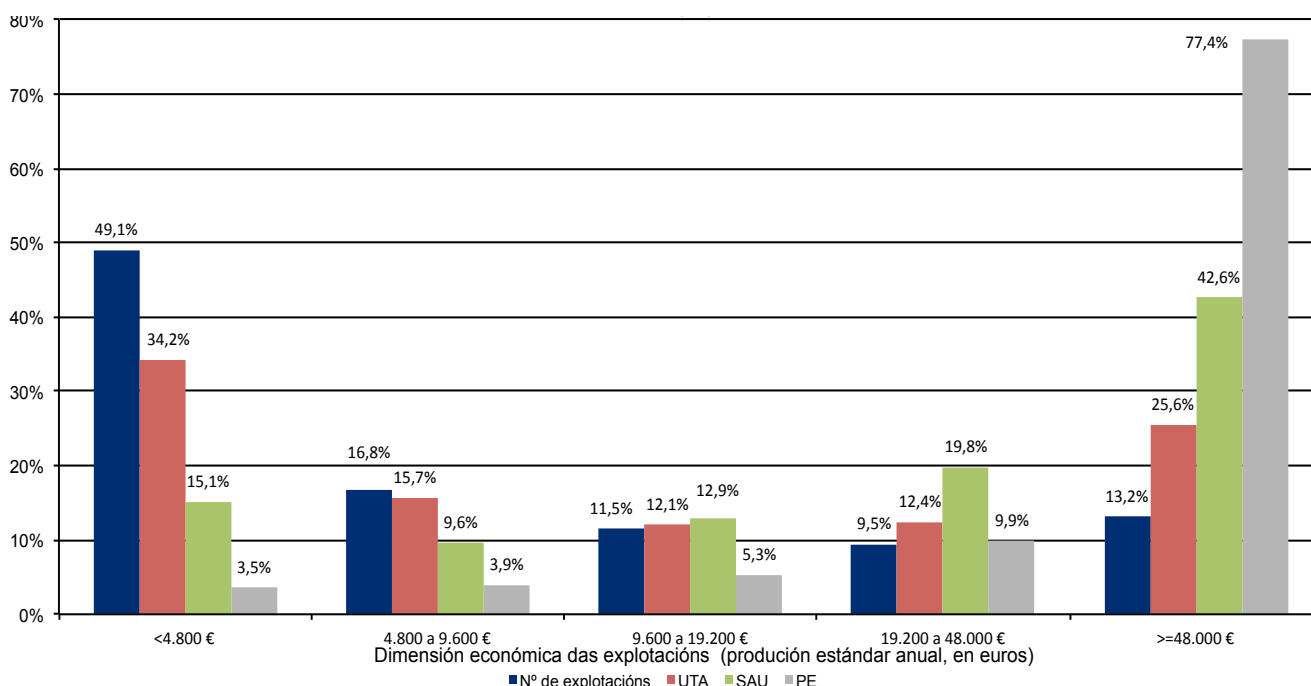
Nun plano máis xeral constátase unha crecente heteroxeneidade das áreas rurais, a nivel comarcal, municipal e mesmo entre as parroquias dun mesmo concello. Heteroxeneidade orixinada por:

a. A diferenciación espacial do sector agrario, no que respecta ás liñas de especialización, o nivel tecnolóxico, o tamaño das explotacións,

b. E sobre todo o desenvolvemento moi desigual das oportunidades de emprego en actividades industriais e de servizos. Oportunidades condicionadas pola dinámica empresarial local e tamén, cada vez máis, pola proximidade a mercados de traballo urbanos.

Gráfico 1. Estrutura das explotacións agrarias por estratos de dimensión económica. Galicia 2013

Porcentaxe de cada estrato no nº de explotacións, a superficie agraria (SAU), a man de obra (UTA) e a produción (PE)



Fonte: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta sobre la Estructura de las Explotaciones Agrícolas 2013.

Expresado de forma simple, a estrutura demográfica e socioeconómica das áreas rurais tendeu a facerse nas décadas recentes cada vez máis desigual, en función de factores endóxeos e da capacidade para inserirse nos mercados globais. Neste sentido, hai que mencionar en con-

creto a relevancia crecente dos fluxos de mobilidade diaria entre o lugar de residencia e o de traballo; que está levando á conversión de moitas áreas rurais, ubicadas na proximidade das cidades ou de cabeceiras comarcais, en espazos cunha función esencialmente residencial.

O panorama resultante pode resumirse na configuración non de dúas senón de tres Galicias, que se corresponden tamén con tres Galicias rurais (figura 1):

EIXO ATLÁNTICO

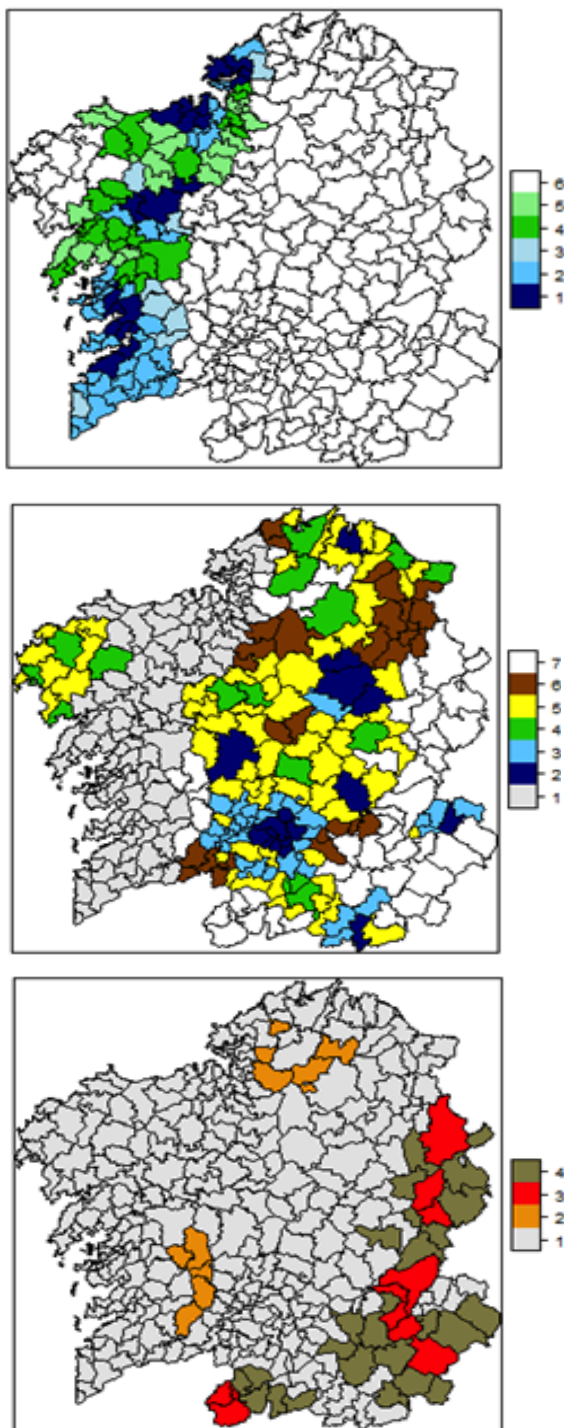
GALICIA INTERIOR
OU CENTRAL

ALTA MONTAÑA

Fonte: Fernández e Peón (2017).

Nota: Os detalles sobre o método de elaboración desta tipoloxía e as características dos diferentes grupos de municipios poden verse na citada publicación.

Figura 1. As tres Galicias rurais que podemos diferenciar na actualidade



i. As áreas rurais do Eixo Atlántico: comarcas periurbanas, baixo a influencia dos mercados de traballo das cidades e zonas urbanas deste corredor.

ii. As comarcas do interior de Galicia, caracterizadas en xeral por unha base agraria, en especial gandeira, de certa solidez e/ou a proximidade a cidades e cabeceiras comarcais cun importante poder de atracción.

iii. As zonas de montaña das Serras Orientais de Lugo, metade oriental e sur de Ourense e Dorsal Galega. Ubicadas lonxe dos principais núcleos urbanos do País, é aquí onde encontramos un proceso de despoboamento máis avanzado e dificilmente reversible, asociado á extrema debilidade da súa base económico-productiva.

Como indicamos, esa diferenciación dos territorios rurais obedece á dinámica empresarial local pero tamén, e cunha importancia crecente, aos fluxos de mobilidade diaria entre o concello de residencia e o de traballo, especialmente no entorno das principais áreas urbanas. Concretamente, segundo o Censo de poboación de 2001 o 37,8% das persoas ocupadas en Galicia traballaban nun municipio diferente ao de residencia, porcentaxe que en 2011 aumentou até o 42,8%. Na figura 2 aparecen representados os fluxos de mobilidade diaria por razóns de traballo en 2001. Destacan os rexistrados ao longo do Eixo Atlántico e as áreas rurais próximas, pero tamén podemos observar o poder de atracción que teñen as dúas

capitais provinciais do interior (Lugo e Ourense) e certas cabeceiras comarcais; o que contribúe ao sostemento demográfico das áreas rurais do seu hinterland.

As diferentes dinámicas territoriais, derivadas tanto da evolución das actividades agro-gandeiras e forestais como da maior ou menor expansión dos usos urbanos e industriais, teñen o seu reflexo nos enormes contrastes que se constatan nos usos da terra. Na figura 3 recóllese unha tipoloxía das parroquias segundo as tendencias deses usos no período 1985-2005. Para o conxunto de Galicia a evolución neste período estivo definida por catro notas: retroceso dos cultivos e pastos, redución tamén da superficie de mato, incremento da superficie arborada e expansión maior do territorio ocupado por infraestruturas e áreas urbanizadas.

Pois ben, cando descendemos á dinámica a nivel parroquial encontramos de novo as tres Galicias rurais, cun panorama que presenta notables paralelismos co que vimos na figura 1. No relativo aos usos do solo esas tres Galicias rurais son: o rural urbanizado e forestado, característico do Eixo Atlántico e a franxa costeira; o rural activo, integrado polas áreas –principalmente do interior de A Coruña e Lugo– que presentan unha expansión recente e un elevado peso do espazo agrario; e o rural abandonado, que ocupa as Serras Orientais de Lugo, a Dorsal Galega e a maior parte da provincia de Ourense (Corbelle e Crecente, 2014). Tres conxuntos que, en liñas xerais, se corresponden, respectivamente, co Eixo Atlántico, a Galicia Interior e a Alta Montaña (ver figuras 1 e 3).

Figura 2. Fluxos de mobilidade diaria entre o concello de residencia e o de traballo. Censo de poboación de 2001

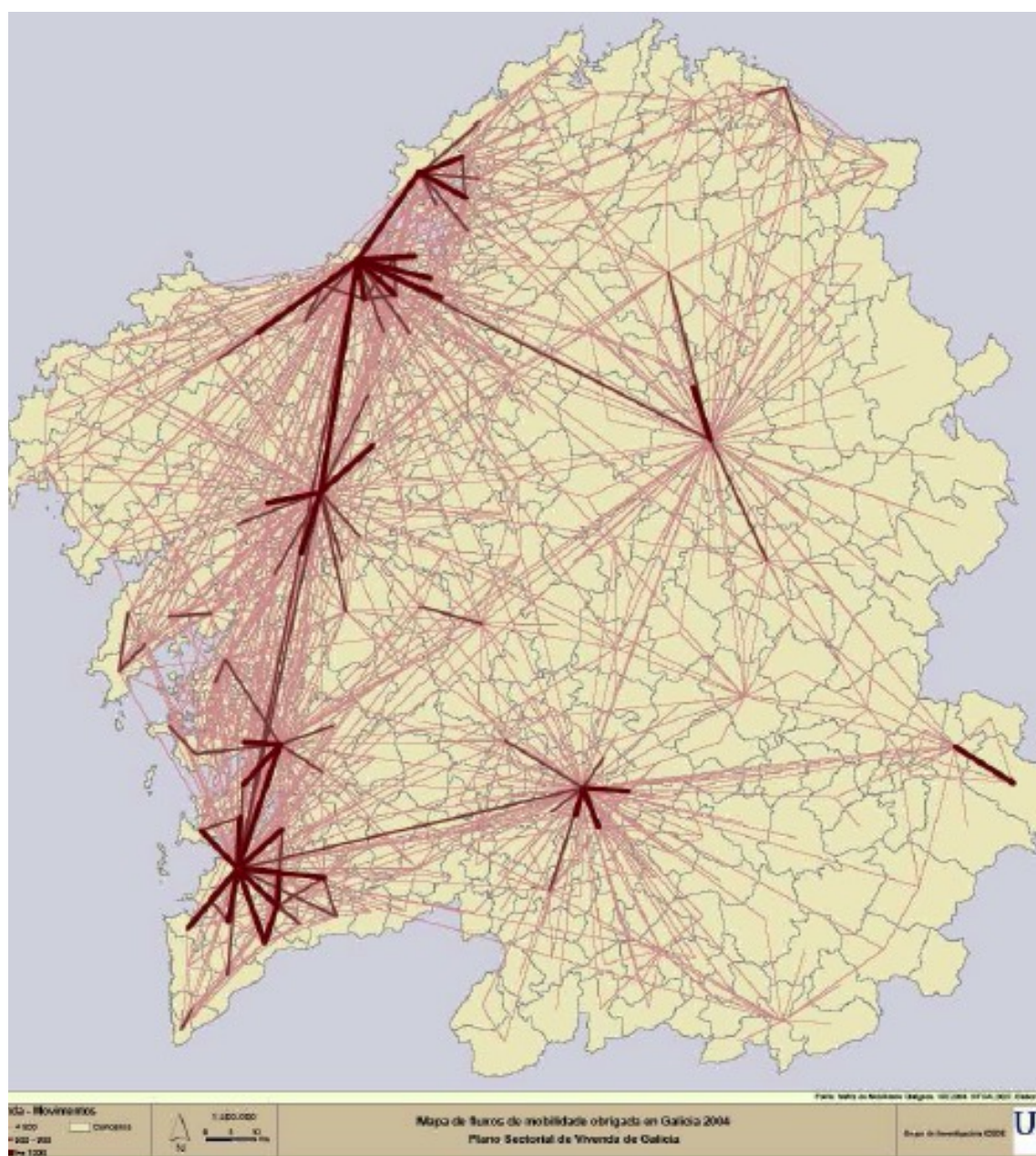
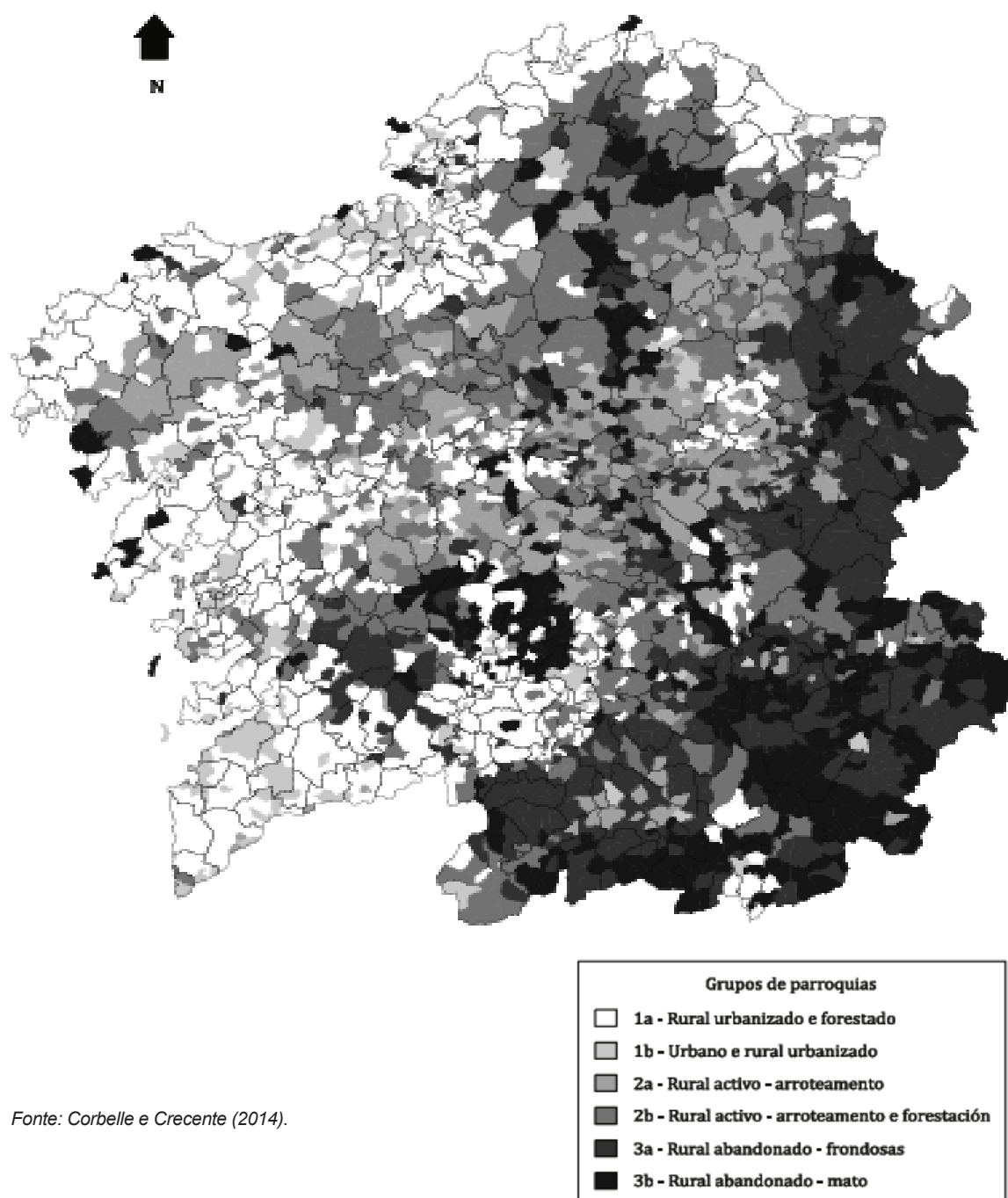


Figura 3. Tipoloxía das parroquias segundo as tendencias dos usos do solo 1985-2005



Fonte: Corbelle e Crecente (2014).

2. BASES PARA UNHA ESTRATEXIA DE FUTURO: UN NOVO MEDIO RURAL ADAPTADO AO SÉCULO XXI

Partindo da realidade actual, unha estratexia para a Galicia rural do século XXI require, en primeiro lugar, un cambio de enfoque ou paradigma respecto ás directrices que viñeron presidindo as políticas públicas nas décadas recentes. Estas políticas caracterizáronse en xeral por un “enfoque defensivo”, tendo como finalidade frear o retroceso do medio rural tradicional ou amortiguar as súas consecuencias; investindo para iso cuantiosos fondos públicos en actividades económicas e sobre todo en infraestruturas cunha rentabilidade social dubidosa.

O necesario cambio de paradigma implica abandonar esa mirada continua ao pasado e a permanente melancolía polo que foi o noso mundo rural (idealizado con moita frecuencia), o que leva a centrar as enerxías en “salvar o que se poda” dunha realidade que non vai volver. Substituíndo iso por unha perspectiva de futuro: a configuración dun “rural posible”, adaptado ás condicións e demandas actuais da sociedade galega.

O obxectivo ten que ser, sobre a base do patrimonio natural e cultural herdado do pasado e contando coa implicación activa dos seus habitantes, avanzar na construción dun novo medio rural adaptado ao século XXI. Un novo medio rural que, para ser viable económica e socialmente, debe cumprir dous grandes requisitos:

a. Ofrecer aos agricultores e ao conxunto da poboación rural unhas oportunidades laborais, uns niveis de renda e unha calidade de vida (un acceso aos servizos equiparables aos das áreas urbanas. En suma, facer posible unha igualdade real

de oportunidades para os habitantes das zonas rurais.

b. Ao mesmo tempo, como base para a xeración de emprego e renda nestes territorios, é necesario que o medio rural responda ás demandas actuais da sociedade. Unhas demandas que nas últimas décadas, como consecuencia do proceso de urbanización e da elevación dos niveis de vida, experimentaron fondas transformacións e que podemos clasificar en catro grupos:

i. As funcións tradicionais: subministro de alimentos, madeira e outras materias primas. Funcións que están adquirindo unha importancia renovada nos comezos do século XXI, ao tempo que se modifican polas mudanzas no consumo alimentario (atención crecente á saúde e seguridade dos alimentos, demanda de produtos diferenciados e de calidade, ...).

ii. Subministro doutros bens e servizos retribuídos polo mercado, que contan cunha demanda en expansión: produtos derivados da artesanía e a pequena industria local, enerxías renovables, servizos relacionados co turismo e o ocio,

iii. Funcións ambientais: conservación da paisaxe, auga, aire e solo de calidade, ecosistemas, biodiversidade, mitigación do cambio climático.

iv. Funcións sociais-territoriais: conservación do patrimonio cultural, contribución á fixación de poboación nas áreas rurais e ao equilibrio territorial.

Deses catro tipos de demandas, os dous primeiros implican a produción de bens e servizos con destino ao mercado. Polo tanto, o seu futuro dependerá da capacidade da poboación e as empresas do medio rural para elaborar produtos en condicións adecuadas de calidade e prezo, ben sexa con destino a mercados locais, de ámbito galego, español ou mesmo internacionais.

Pero os outros dous tipos de funcións (ambientais e sociais-territoriais) non son remuneradas polo mercado, ao tratarse de bens públicos nos que se dan as características de non rivalidade (o feito de que alguén os consuma non reduce a posibilidade do seu disfrute por outras persoas) e non exclusividade (non é posible excluír a ninguén do seu disfrute ou consumo). En consecuencia, estas funcións só poden ser retribuídas polo conxunto da sociedade a través de transferencias públicas, concibidas non como “axudas aos pobres rurais” senón como remuneración duns servizos, demandados socialmente, que non paga o mercado. Noutras palabras, a provisión destes bens públicos, non remunerados ou insuficientemente remunerados polo mercado, esixe unha intervención das Administracións Públicas (ao nivel institucional que corresponda). Tanto de maneira directa, mediante axudas económicas aos propietarios de terras e outros axentes implicados, como de modo indirecto, apoiando modelos de produción que garantan a provisión desas funcións e, por tanto, un desenvolvemento rural sustentable (Andrade e Vázquez, 2016).

En todo caso, cómpre ter claro un principio fundamental: todo o que queiramos que produza o medio rural ten que ser pagado por alguén e polo tanto ha de responder a unha demanda social real (retribuída polo mercado ou mediante transferencias públicas).

Non serven os aproveitamentos ou restricións que se pretenden impoñer aos propietarios das terras e aos habitantes das áreas rurais sen unha adecuada retribución. Pero, en sentido contrario, tampouco as alternativas puramente voluntaristas, que carecen de viabilidade económica e non responden tampouco a unha demanda social de certa entidade con posibilidades de ser retribuída a través de transferencias públicas. Neste sentido, á hora de impulsar a produción de determinados bens e servizos, de planificar alternativas produtivas, a atención non debe centrarse só, como sucede con frecuencia, nos factores de oferta (que está en condicións de producir o noso medio rural?). Senón que é imprescindible ter en conta, e avaliar de forma realista, a demanda que existe –ou pode existir no futuro– para eses bens e servizos. O enfoque endógeno do desenvolvemento rural, baseado no aproveitamento dos recursos de cada territorio e na iniciativa dos actores locais, constitúe unha perspectiva adecuada; pero sempre que se acompañe de diagnósticos realistas sobre as tendencias dos mercados e a viabilidade conseguinte dos proxectos empresariais.

3. UNHA ESTRATEXIA PARA A GALICIA RURAL DO SÉCULO XXI. ORIENTACIÓNS E CUESTIÓNNS PARA O DEBATE

Establecidos eses principios xerais, o deseño dunha estratexia para a Galicia rural do século XXI esixe perfilar o que pretendemos que sexa o seu futuro nunha serie de aspectos esenciais: a base económica, a ordenación dos usos do solo, a estrutura do hábitat, a localización das actividades económicas e os servizos, a organización institucional. A continuación abordamos eses diferentes aspectos, non coa pretensión de aportar propostas pechadas senón certas orientacións, poñendo ao mesmo tempo sobre a mesa as principais cuestións a decidir.

3.1. O papel da agricultura e outras actividades. Que futuro económico para as áreas rurais ?

O medio rural non pode apoiarse só na agricultura, pero require unha base agroalimentaria e forestal sólida

A primeira idea a salientar é que, falando nun plano xeral, a diversificación económica das áreas rurais constitúe unha necesidade se queremos evitar, ou ao menos frear, a regresión económica e demográfica destes áreas. A explicación é simple. Como é sabido, as transformacións que acompañan ao proceso de desenvolvemento económico levan a un continuo declive relativo do sector agrario, a unha redución do seu peso no conxunto da economía, tanto en termos de emprego como de produto. Até chegar á situación que encontramos hoxe nos países desenvolvi-

dos, nos que a agricultura aporta en xeral menos do 3% do PIB e do 5% do emprego (en Galicia o 3,3% do PIB e o 4,8% do emprego) (López Iglesias, 2017). Ese declive relativo do sector agrario constitúe a longo prazo unha tendencia inevitable, que se deriva principalmente das mudanzas na demanda: a medida que se incrementa a renda por habitante tende a diminuír a parte da renda dedicada á compra de alimentos, mentres que aumenta a destinada á adquisición doutros bens e servizos. Adicionalmente, os modelos de consumo fan que a demanda alimentaria vaia desprazándose cara a produtos cun maior grao de elaboración industrial, de tal xeito que as actividades agrarias aportan una parte cada vez máis reducida do prezo final dos alimentos.

En consecuencia, se queremos evitar que o declive relativo do sector agrario arrastre a un declive paralelo dos territorios rurais é imprescindible unha diversificación da base económica destes territorios, cara a actividades que respondan ás oportunidades abertas polas novas demandas da sociedade.

O anterior non debe levar, porén, a menosprezar o papel da actividade agraria no tecido socioeconómico dos espazos rurais. Por varias razóns:

- En moitas áreas rurais de Galicia a agricultura e a produción forestal siguen tendo hoxe un peso importante, tanto no emprego como no PIB. Polo que a primeira condición para o desenvolvemento destas áreas é o aproveitamento do seu

potencial agrario e forestal.

- Alén do seu papel produtivo, as actividades agrarias e forestais son esenciais para a xestión do territorio e o mantemento do medio natural. Non hai que esquecer que os valiosos espazos naturais de que dispomos son en realidade ecosistemas produto das continuas modificacións derivadas da actividade humana, polo que o mantemento desta actividade é imprescindible para a súa conservación.

- Ademais, unha fonte importante de diversificación da base económica dos territorios rurais está constituída polo desenvolvemento das actividades que integran a cadea agroalimentaria: empresas de comercialización e transformación de produtos agrarios, así como as que subministran inputs á agricultura. E o mesmo para as ramas que forman a cadea forestal.

- Finalmente, unha base agroalimentaria sólida, unha agricultura viva, é en moitos casos condición indispensable para o desenvolvemento doutras actividades (por exemplo, o turismo e as actividades de lecer).

Con esas precisións, hai que reiterar que, dado o continuo declive relativo do sector agrario, a diversificación da base económica do medio rural constitúe unha necesidade. E polo tanto o futuro das áreas rurais galegas vai depender en gran medida da capacidade para desenvolver outras actividades.

***O problema de fondo: o rural xa non é agrario pero “aínda non é outra cousa”.
As vías de transformación da economía rural***

Aplicando o que Fernando Oliveira afirma para Portugal (Oliveira Baptista, 2010), o problema de fondo do medio rural galego, no que respecta á base socioeconómica, é que este xa non é só nen principalmente agrario pero “aínda non é outra cousa”. Poderíamos dicir tamén que “é moitas cousas á vez” (actividades económicas, demandas sociais, tipos de residentes), pero sen unha ordenación e articulación global. O certo é que aínda non se logrou estruturar unha vida socioeconómica que se sobrepoña aos destrozos provocados pola crise do medio rural tradicional; non se consolidou unha estrutura económica e unha base da vida social alternativa a aquela baseada na identificación entre medio rural e agricultura.

Partindo desa realidade, no debate sobre o desenvolvemento futuro da economía rural non cabe establecer receitas xerais, senón que cada comarca debe buscar o seu camiño a partir da resposta a certas cuestións esenciais:

- Que actividades ?. Aquí é necesario ter en conta os recursos de cada territorio, pero tamén os condicionantes do lado da demanda; posto que non todo o que pode producirse en cada comarca ou concello constitúe necesariamente unha actividade económica viable no mercado.

- Impulsadas por que axentes ?. Neste aspecto está en xogo o papel que vaian

desempeñar os agricultores e outros actores locais; e tamén o papel dos residentes na zona fronte á poboación e as empresas externas, interesadas no aproveitamento dos recursos do territorio.

- Con que consecuencias para a poboación residente ?. Os novos emprendementos e actividades económicas que se desenvolvan poden constituir unha fonte de emprego e renda para os residentes no territorio. Pero, ao lado diso, hai que valorar tamén os posibles conflitos e impactos negativos (pola incompatibilidade con actividades locais, os efectos medioambientais, cambios na paisaxe, ...).

- Con que apoios públicos ?. Noutras palabras: que políticas son prioritarias ?.

Reiteramos que a resposta a esas cuestións pode variar moito dunhas a outras comarcas, polo que estas requiren estratexias diferenciadas, adaptadas a cada territorio. Estratexias que combinen actuacións “de abaixo a arriba” (baseadas na participación da poboación local) con políticas “de arriba a abaixo”, executadas polo Goberno galego, sobre todo no relativo ao establecemento do marco normativo e a dotación de infraestruturas.

En calquera caso, á hora de perfilar as alternativas económicas cómpre ter presente a diversidade de actividades non agrarias que encontramos nas áreas rurais. Na literatura resulta habitual vincular a diversificación da economía rural coas novas demandas que a sociedade fai aos espazos rurais e as oportunidades que isto abre. Sendo tres os ámbitos nos que se centra a

atención: demanda turística e de actividades de lecer por parte da poboación urbana; aparición de novos nichos de mercado baseados na diferenciación dos produtos e nunha “imaxe de calidade” do territorio; posta en marcha de proxectos empresariais ligados aos recursos locais. Deste modo, a diversificación da economía rural focalízase en certos sectores (turismo rural, artesanía, produción agroalimentaria local); e vincúlase de forma preferente con determinadas estratexias de desenvolvemento e políticas, que podemos identificar cos programas Leader, os programas de desenvolvemento rural cun enfoque territorial e ascendente.

Pois ben, parécenos imprescindible sinalar que esa forma de abordar o tema é excesivamente reducionista, e só recolle unha parte da diversificación realmente existente. Neste sentido, hai que chamar a atención sobre o amplo abano de actividades nas que pode concretarse a diversificación económica dos espazos rurais (en xeral, e tamén en Galicia); o que remite tamén a diferentes forzas motrices e factores condicionantes. Limitarémonos a apuntar unha breve tipoloxía:

- i. Diversificación económica das áreas rurais ou das actividades da poboación rural; as diferenzas entre a localización dos empregos e a residencia.

Unha primeira distinción pode establecerse en función de se os novos empregos para a poboación rural se xeran ou non en empresas locais. Neste aspecto os datos poñen de manifesto a relevancia crecente en Galicia (ver figura 2), ao igual que en toda a Unión Europea, do fenóme-

no do *commuting*: persoas que traballan nun municipio distinto ao de residencia, e concretamente persoas que habitan no medio rural pero se trasladan diariamente a traballar nun núcleo urbano ou cabeceira comarcal próxima. Nestes casos estamos ante unha diversificación das actividades da poboación rural, que contribúe a frear a emigración e mesmo a atraer novos residentes, sen un dinamismo paralelo do tecido produtivo das áreas rurais, que asumen en boa medida unha función residencial.

ii. Empregos públicos (ligados ao desenvolvemento dos servizos públicos e ao despregue no territorio do Estado do Benestar), e actividades privadas (dependentes da dinámica dos mercados).

Á hora de definir as oportunidades de diversificación económica, o habitual é centrar a atención case en exclusiva nas actividades privadas. Porén, se analizamos os datos constátase que unha boa parte dos empregos non agrarios que se crearon no medio rural durante as últimas décadas (na UE e tamén en Galicia), especialmente naquelas áreas menos dinámicas, corresponden á Administración e servizos públicos. E esta pode ser unha importante fonte de postos de traballo no futuro, especialmente en todo o relacionado cos servizos sociais e a atención a persoas dependentes.

iii. Destino da produción: actividades dirixidas ao mercado local fronte ás que producen para mercados máis amplos (de ámbito galego, español ou internacional).

Deses dous tipos de actividades, son as segundas as que en maior medida permiten dinamizar economicamente un territorio e as que determinan a diferenciación entre unhas e outras áreas rurais. Pero isto non debe levar a subestimar as iniciativas dirixidas ao mercado local. O seu desenvolvemento está estreitamente ligado á evolución demográfica e socioeconómica de cada zona, e aos mercados locais para os diversos produtos que iso xera. Pero trátase de actividades relevantes para consolidar un tecido empresarial mínimo nos territorios rurais.

iv. Vínculo cos recursos do territorio: actividades baseadas na posta en valor dos recursos locais fronte a aquelas nas que o espazo rural é un mero soporte físico.

O relativo éxito no terreo dos discursos do enfoque do desenvolvemento rural endógeno ten conducido a que a atención se centre habitualmente nas iniciativas ligadas á valorización dos recursos locais e protagonizadas por axentes do territorio. A realidade, porén, é moito máis diversa:

-Por un lado, unha boa parte das iniciativas empresariais nas áreas rurais son protagonizadas por axentes externos, limitándose os habitantes da zona (no mellor dos casos) a ser beneficiarios de esas iniciativas –mediante a xeración de empregos e renda–.

-Ademáis, en moitos territorios rurais (sobre todo os localizados na proximidade de áreas urbanas ou de importantes vías de comunicación) a xeración de

novas actividades vai asociada principalmente á instalación de empresas para as que o espazo rural é un mero soporte físico, sendo atraídas polas boas comunicacións, o menor custo do solo empresarial e outras vantaxes. Neste sentido, as políticas de infraestruturas, se están ben orientadas, poden xogar un papel notable na diversificación da economía rural.

3.2. O conflito entre crecemento económico e unha mellor distribución dos resultados do crecemento

Unha cuestión concreta en relación ao futuro económico da Galicia rural, e as estratexias a adoptar, ven ser a expresión do dilema clásico entre maximizar o crecemento económico ou poñer o acento nun mellor reparto dos resultados dese crecemento. Aplicado ao que nos interesa, a cuestión pode formularse así: o obxectivo prioritario da regulación e as políticas públicas debe ser maximizar o crecemento económico nas áreas rurais, explotando ao máximo os seus recursos, con independencia de que as iniciativas sexan protagonizadas por axentes locais ou externos e de como se faga o reparto dos beneficios ?; ou ben ese obxectivo ten que centrarse na mellora do nivel de vida da poboación rural ?. En termos máis simples, tomando indicadores coñecidos, a finalidade primordial é maximizar o PIB xerado nas áreas rurais ou mellorar a renda disponible e a calidade de vida dos seus habitantes ?.

Aínda que relacionados, ambos obxectivos non sempre coinciden polo que poden levar a estratexias moi distintas. A acele-

ración do crecemento de determinados sectores pode pasar por poñelos en mans de grandes empresas alleas ao medio rural; o que incrementará a riqueza do País, pero co risco de beneficiar escasamente aos habitantes da zona. Mentres que unha estratexia que poña o acento no protagonismo dos actores locais pode ralentizar a súa expansión. Un exemplo destacado témolo no desenvolvemento das enerxías renovables, sector no que ademais a regulación pública xoga un papel esencial. Pero o dilema pode plantexarse tamén noutras actividades, incluíndo a explotación dos recursos agrarios e forestais de cada zona.

A decisión depende de múltiples condicionantes (tecnolóxicos, sociais, políticos); e por iso a opción máis adecuada pode ser diferente segundo o sector do que se trate. En todo caso, de optar por maximizar o crecemento, favorecendo os proxectos de grandes empresas alleas ao medio rural (por ser as únicas que contan coa tecnoloxía e recursos adecuados), iso debe acompañarse de mecanismos que permitan redistribuír unha parte significativa da renda xerada entre os habitantes da zona (a través de medidas fiscais, o compromiso de creación de empregos para a poboación local, etc.).

3.3. Complementariedade e conflito entre distintas actividades e usos do solo; a problemática da ordenación do territorio

Na medida en que nas últimas décadas tenderon a multiplicarse as demandas que a sociedade fai aos territorios rurais, iso

fixo que emerxeran novos mercados e novas funcións para estes espazos (turismo e actividades de lecer, enerxías renovables, servizos ambientais, espazo residencial, ...).

Nalgúns casos existen complementariedades evidentes entre distintas actividades, polo que o reto das políticas públicas consiste en fomentar esas complementariedades. Por exemplo entre a produción agrolimentaria de calidade, ou as actividades de conservación da paisaxe, e o turismo rural. Pero cada vez son máis frecuentes as situacións nas que existe un conflito entre distintas actividades e usos do solo. Este problema é especialmente importante nos espazos rurais próximos ás principais áreas urbanas, pero con intensidades variables encontrámolo en todo o medio rural galego.

En consecuencia, un elemento esencial da Galicia rural do século XXI ten que ser a ordenación dos usos do solo. Unha ordenación que delimite as terras urbanizables, as de vocación forestal e as que deben reservarse para un aproveitamento agrogandeiro. E que regule tamén a localización doutras actividades económicas, desde a minería até as instalacións para a produción de enerxía, incorporando así mesmo unha adecuada delimitación e mecanismos de apoio aos espazos naturais protexidos.

Enunciado o principio xeral, a súa plasmación práctica esixe alcanzar un compromiso, aceptado socialmente, ao menos sobre tres aspectos:

i. Os criterios para esa ordenación: peso relativo que debe darse á maximización do crecemento económico fronte

aos obxectivos ambientais; relevancia outorgada aos intereses da poboación local en contraposición aos de empresas externas, novos residentes e o conxunto da sociedade, incluídos os representantes de colectivos como as organizacións ecoloxistas ou de defensa do benestar animal.

ii. Papel dos diferentes niveis institucionais, en particular o autonómico e o local, na elaboración, aprobación e control do cumprimento dos plans de ordenación.

iii. E a cuestión quizá máis complexa, á luz da experiencia do último medio século: como lograr unha estabilidade, unha aceptación social e unha coherencia das diferentes políticas sectoriais coa ordenación territorial aprobada, de tal modo que esta non se quede só no papel.

3.4. Estrutura do hábitat e organización territorial

Como é sobradamente coñecido, o medio rural galego caracterizouse historicamente, e segue caracterizándose hoxe, por unha acusada dispersión do hábitat. O que se reflicte en datos simples: tendo Galicia ao redor do 6% da superficie e a poboación española, contamos coa metade das entidades de poboación do Estado (unhas 30.000 en cifras absolutas). Non obstante, sen alterar os trazos de fondo desa estrutura do hábitat, nas últimas décadas constátanse mudanzas importantes: acelerada perda de habitantes da maioría das pequenas aldeas; ao tem-

po que gañan poboación as cabeceiras comarcais e municipais, que foron adquirindo un papel crecente como centros de emprego e de prestación de servizos para as áreas rurais próximas.

Partindo desa realidade, un aspecto esencial para o que cómpre contar cunha estratexia refírese ao futuro da estrutura do hábitat e da organización territorial do medio rural. Isto pode concretarse en tres cuestións estreitamente relacionadas:

i. A estrutura do hábitat rural e o seu futuro. A pregunta que hai que facerse é en que medida resulta viable, e baixo que condicións, manter a medio e longo prazo unha estrutura do hábitat tan dispersa como a que se configurou historicamente. Con maior precisión, é realista aspirar a que as 30.245 entidades de poboación que contabiliza o nomenclátor de 2016 se manteñan habitadas de forma permanente, e cun acceso dos seus habitantes a oportunidades de emprego e servizos como corresponden ao século XXI ?.

Aínda que resulte polémico, a nosa resposta é negativa. Pensamos que se trata dun obxectivo inviable, que nos condena á permanente melancolía cada vez que se publican noticias sobre aldeas abandonadas. Para evitar esa melancolía, e o desenfoque do problema, a sociedade galega e as súas institucións deben asumir, sen dramatismo, que no futuro a poboación rural tenderá probablemente a concentrarse en cabeceiras comarcais e municipais, acompañándose isto de distintos modelos de ocupación das pequenas aldeas: unha parte seguirán habitadas permanentemente,

outras moitas quedarán só como residencia secundaria de fin de semana ou dedicadas a unha ocupación turística estacional e haberá un número significativo que queden abandonadas.

ii. Localización das novas actividades económicas nas áreas rurais. O dilema neste caso é o seguinte: debe fomentarse a dispersión destas iniciativas empresariais por todo o territorio, ou é preferible favorecer a súa concentración nas cabeceiras comarcais e municipais, para consolidar núcleos intermedios que actúen como motores do entorno próximo ?. No primeiro suposto, até onde é razoable levar a dispersión, se non queremos facer inviable calquera ordenación territorial ?. Resulta realista aspirar a xerar novos empregos, e facilitar a inserción laboral, en cada aldea ?.

iii. Planificación dos servizos públicos. Partindo da imposibilidade de dotar de centros educativos, de saúde e outras infraestruturas sociais a cada entidade de poboación, un elemento básico da Galicia rural do século XXI é unha adecuada planificación dos servizos públicos. E a pregunta aquí é até onde pode chegar a aproximación dos servizos á poboación?.

Sempre que sexa posible, debe favorecerse a prestación dos servizos a domicilio (por exemplo, na sanidade ou na atención á terceira idade), aproveitando tamén as posibilidades ofrecidas polas tecnoloxías da información e a comunicación. Pero todo iso ten os seus límites. O que leva a salientar o papel chave que,

ao noso entender, terían que xogar os novos servizos de transporte público no rural (transporte adaptado, transporte á demanda), como unha vía para achegar a poboación aos servizos cando a inversa non é viable.

Os aspectos anteriores conectan cun tema de fondo: que modelo de organización territorial require o futuro do medio rural galego ?. A cuestión a decidir, sobre todo nas áreas de baixa densidade, é a escala territorial pertinente para articular as iniciativas privadas e as políticas públicas dirixidas a construír un “rural posible”. Unha vez decidido iso, tería que traducirse en catro ámbitos: localización das novas iniciativas empresariais, ubicación dos servizos básicos, modalidades de acceso da poboación a eses servizos (sistemas de transporte rural) e finalmente a reorganización administrativa.

Pois ben, partindo da realidade actual do medio rural galego a nosa proposta é que as estratexias deben favorecer a consolidación dos núcleos intermedios, das cabeceiras comarcais e municipais. Son varios os factores que avalan esta opción: iso contribuiría a consolidar mercados locais/ comarcais dun certo tamaño e vitalidade; posibilitaría economías de escala nos equipamentos sociais e nos servizos públicos, favorecendo a súa universalización; os núcleos intermedios poden actuar como soporte económico do espazo rural próximo; por último, o rural sería gobernado por unha estrutura institucional e administrativa próxima ao territorio, ao mesmo tempo que máis sólida.

3.5. O modelo de goberno e xestión do rural do século XXI

A organización territorial que acabamos de expoñer, baseada no reforzamento das cabeceiras comarcais e nunha rede complementaria de núcleos locais, ten que sustentarse nun novo modelo de goberno e xestión do medio rural adaptado ás condicións do século XXI, que son moi diferentes das de mediados do século XIX cando foi aprobado o actual mapa municipal.

O principio básico é que a organización dos servizos á poboación e ás empresas, o deseño das diversas infraestruturas e tamén a ordenación dos usos do solo e da localización das actividades económicas deben facerse adoptando unha perspectiva supramunicipal, que supere os límites dos actuais concellos. Sentado ese principio, emerxen dúas cuestións.

A primeira refírese ás implicacións para o mapa municipal, para a estrutura administrativa. A opción radical consistiría nunha fusión obrigatoria de concellos, ou o que é o mesmo na aprobación dun novo mapa municipal, a partir do establecemento de dimensións mínimas (en termos de poboación e superficie). Pero poden obterse resultados relativamente similares a través de vías intermedias, como a obriga de mancomunar servizos –á escala adecuada en cada caso–, condicionando a isto calquera financiamento do Estado e a Comunidade Autónoma. Ao respecto só engadiremos dúas consideracións:

-No fondo, máis que unha oposición dicotómica entre a fusión de concellos e a mancomunación de servizos, o que exis-

te na realidade é un continuum. Os elementos substanciais son en que medida se avanza nunha xestión conxunta das competencias dos concellos actuais por entidades de tamaño superior, e o carácter máis ou menos voluntario ou coactivo do proceso. Neste sentido, unha mancomunación obrigatoria de servizos como requisito para acceder ao financiamento do Estado e a Comunidade Autónoma tería para a maioría dos concellos rurais efectos non moi distintos a unha fusión “desde arriba”.

-En calquera caso, sexa por unha ou outra vía, o proceso non pode facerse só de forma voluntaria, por acordos daqueles concellos que queiran. Porque isto levaría a resultados desiguais e con toda probabilidade irracionais. Recoñecendo as dificultades, é imprescindible partir dun deseño do novo mapa municipal-comarcal que pretende alcanzarse en Galicia, e sobre esa base adoptar as medidas de estímulo/ coacción para avanzar nesta dirección.

A outra cuestión a resolver refírese á delimitación dos ámbitos xeográficos para ese proceso de “comarcalización real” (sexa mediante a fusión de municipios ou a mancomunación de servizos). Sen menosprezar os factores históricos, esa delimitación debe tomar como referencia as comarcas funcionais e basearse polo tanto nas relacións económicas e os fluxos de poboación existentes hoxe. Neste sentido, hai dous feitos que cómpre ter especialmente en conta:

-As economías de escala na prestación

dos diferentes servizos; e, polo tanto, o tamaño adecuado para a xestión eficiente de cada un deles.

-O forte aumento que experimentou nas últimas décadas no noso medio rural a mobilidade diaria da poboación (por razóns de traballo, estudos, compras, ocio, ...). En consecuencia, o dato esencial á hora de organizar os servizos e a estrutura administrativa é o mapa sobre onde reside a poboación, onde traballa, onde compra e se divirte e onde accede aos servizos públicos básicos.

Como se deduce de todo anterior, o novo modelo de goberno e xestión do medio rural galego implicaría unha reforma en profundidade do actual mapa e/ou funcións dos concellos. E neste contexto pensamos que acabarían de perder todo o seu sentido e funcionalidade as Deputacións Provinciais, polo que esta é outra cuestión a abordar.

Convén ser conscientes, iso si, de que o avance na dirección sinalada, o reforzamento das cabeceiras comarcais e a conseguinte redefinición da organización territorial do medio rural, enfróntase na práctica a tres grandes obstáculos, dos cales só o primeiro é sinalado habitualmente:

- A resistencia, apoiada no voto dos electores, das estruturas administrativas existentes hoxe no medio rural.
- O perigo de “succión” da poboación rural, incluídas as cabeceiras comarcais, polas cidades de maior tamaño; perigo especialmente visible na actualidade na provincia de Ourense.

- A carencia dunha rede de transporte público no rural que facilite a mobilidade da poboación e o seu acceso ás cabeceiras comarcais. Sen esta rede resulta sumamente difícil avanzar na racionalización da localización dos servizos básicos.

3.6. Necesidade de articular unha nova relación entre poboación rural e espazo rural e un novo equilibrio entre propietarios e usuarios das terras

Concluimos referíndonos a dúas cuestións específicas de notable relevancia para a Galicia rural do século XXI. A primeira son as novas realidades e problemas que se derivan da separación crecente entre poboación rural e espazo rural. A segunda, ligada en parte á anterior, é a necesidade de articular un novo equilibrio, adaptado á realidade actual, entre os propietarios das terras e as persoas e empresas interesadas na explotación desas terras (para a produción agraria, forestal ou outros usos).

No que respecta á primeira cuestión, até as décadas centrais do século XX existía en Galicia unha vinculación estreita entre poboación rural e espazo rural: os habitantes de cada parroquia, a inmensa maioría agricultores, tiñan a súa base económica no aproveitamento do espazo agroforestal circundante. Nas últimas décadas sen embargo asistimos, igual que en toda Europa, a unha separación crecente entre poboación rural e espazo rural. De tal modo que non existe unha relación directa entre despoboamento e abandono de terras, nen tampouco entre dinamismo demográfico e adecuado aproveitamen-

to das superficies. Nun plano máis xeral, encontramos unha discordancia crecente e unha relación cada vez máis complexa entre tres colectivos que até mediados do século XX presentaban unha elevada correspondencia e case se podían asimilar: os residentes en cada concello rural, os propietarios das terras e as persoas ou empresas que utilizan, ou están interesadas en explotar, esas terras.

A desvinculación crecente entre poboación rural e espazo rural plásmase nalgunhas situacións extremas que hoxe podemos observar no medio rural galego:

- Por un lado, actualmente é posible ver exemplos dun espazo rural razoablemente ben aproveitado, para usos agro-gandeiros, forestais ou outras actividades, coexistindo cun acusado despoboamento. O que sucede nestes casos é que o aproveitamento do territorio é realizado en grande medida por empresas ou persoas que non residen de modo continuado na zona.

- No extremo contrario, encontramos, sobre todo nos ámbitos periurbanos, áreas rurais cunha densidade e dinamismo demográfico importante, ao tempo que un case completo abandono do espazo agrario e forestal. A explicación é que se trata de áreas rurais convertidas en espazos esencialmente residencias ou cunha estrutura económica desligada case totalmente da terra. De tal modo que a inmensa maioría dos habitantes só residen na zona, desplazándose diariamente a traballar en núcleos urbanos próximos, ou ben traballan en empresas locais pero noutras actividades.

Esa realidade ten numerosas implicacións e pon sobre a mesa a necesidade de organizar novas formas de relación entre a poboación rural e o espazo rural, plasmando iso no marco institucional e nas políticas públicas. Podemos ilustralo con algúns exemplos de cuestións concretas que é preciso abordar:

i. Naquelas comarcas rurais que sofren un despoboamento máis acusado, como as de montaña na tipoloxía da figura 1, non resulta inevitable aceptar que a xestión do territorio deberá ser realizada no futuro en boa medida por persoas ou empresas non residentes na zona, complementado coa xestión pública, pola Xunta de Galicia, de amplos espazos naturais protexidos (Fernández e Peón, 2017) ?. Ese horizonte pode que non pareza óptimo, sobre todo se miramos ao pasado, pero a pregunta é se non se asume iso quen vai xestionar aquí as terras.

ii. De modo xeral, en todo o medio rural galego, a necesaria ordenación do territorio vai requirir abordar unha cuestión complexa, como é a conciliación dos intereses de tres colectivos que cada vez van coincidir menos: os residentes na zona, os propietarios das terras e as persoas ou empresas interesados no seu uso (para a produción agraria, forestal ou outras utilizacións).

iii. Que adaptacións deberán introducirse na estrutura administrativa e no modelo de goberno para adaptarse a esa crecente separación entre poboación rural e espazo rural, así como ás diferenzas cada vez maiores entre a poboación que

reside nun concello e a que ten algunha vinculación co mesmo (por motivos laborais, de ocio, por contar con terras da súa propiedade, ...) ?.

Relacionado en parte co anterior, a configuración dun medio rural viable economicamente e sustentable do punto de vista ambiental esixe abordar con valentía o “problema da terra”, as enormes deficiencias existentes na ordenación e aproveitamento deste factor produtivo. Sen extendernos nisto, queremos destacar só unha idea: esas deficiencias teñen en boa medida a orixe no mantemento dunha estrutura da propiedade e dun marco institucional sobre os dereitos asociados á propiedade da terra que podían ser adecuados a mediados do século XX, pero que no contexto actual son cada vez máis disfuncionais. As razóns poden ilustrarse con algunhas cifras: Galicia conta hoxe con ao redor de 1.670.000 propietarios de fincas rústicas, na súa inmensa maioría totalmente desvinculados do cuidado e aproveitamento das terras; mentres que hai menos de 80.000 explotacións agrarias, non chegando a 40.000 aquelas cunha actividade relativamente importante; ao mesmo tempo que, sen poder cuantificalo con certa precisión, é moito máis reducido aínda o colectivo dos cabe catalogar de silvicultores profesionais.

Con eses datos de partida, a Galicia rural do século XXI require de forma ineludible unha “reforma agraria” ou reforma estrutural que, sen alterar a distribución da propiedade, impulse de modo decidido a mobilización produtiva das superficies e a ordenación dos seus usos.

Unha reforma que debe combinar medidas cun contido diferente para tres tipos de superficies: as dedicadas a cultivos e pastos ou cun elevado potencial agrario (aínda que estean abandonadas), as restantes terras de monte particular (as de vocación forestal) e os Montes Veciñais en Man Común.

Aquí só queremos destacar un principio xeral desa reforma: a necesidade de establecer un novo equilibrio entre os dereitos de propiedade e o uso das terras. O que, en termos de colectivos sociais, implica a necesidade de priori-

zar aos usuarios actuais ou potenciais das terras, que contan con proxectos de aproveitamento adaptados aos plans de ordenación aprobados, fronte aos propietarios que se limitan a manter as superficies en estado de abandono ou de degradación produtiva e ambiental. O contido e o ritmo concreto de aplicación das medidas nesta dirección é algo que pode graduarse, buscando o máximo acordo social. Pero o principio, o horizonte cara ao que é necesario avanzar, debería estar fóra de calquera debate.

4- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andrade Calvo, J.M. e Vázquez Rodríguez, M.X. (2016): *Novas demandas para o rural galego*. Foro Económico de Galicia. Documento 18/2016. <https://foroeconomicodegalicia.es/informes/documentos>
- Corbelle, E. e Crecente, R. (2014): “Urbanización, forestación e abandono. Cambios recentes na paisaxe de Galicia 1985-2005”. *Revista Galega de Economía*. Vol. 23, nº 1, pp. 35-52.
- Fernández, M. e Peón, D. (2017): *Desafíos dunha sociedade avellentada e en declive: desequilibrios territoriais e prestación de servizos*. Foro Económico de Galicia. Documento 20/2017. <https://foroeconomicodegalicia.es/informes/documentos>
- IGE (Instituto Galego de Estatística) (2017): *Panorama rural urbano*. Disponible en https://www.ige.eu/web/mostrar_seccion.jsp?idioma=gl&codigo=0701
- IGVS (Instituto Galego da Vivenda e Solo) (2008): Plan Sectorial Galego de Solo Residencial. Anexo II.1 Delimitación das áreas funcionais. Instituto Galego da Vivenda e Solo - Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- López Iglesias, E. (2017): Tres décadas de fondas transformacións no sector agrario e o complexo agroalimentario galego (1986-2016). En Meixide, A. (dir): *30 anos de economía galega*. AFundación-Obra Social ABANCA, Santiago de Compostela (en prensa).
- López Iglesias, E. e Pérez Fra, M. (2004): “Axuste agrario e despoboación rural: as tendencias recentes en Galicia”. *Grial. Revista Galega de Cultura*, nº 162, pp. 36-43.
- Oliveira Baptista, F. (2010): “A transição rural”. En Oliveira Baptista, F.: *O espaço rural. Declínio da agricultura*. Celta Editora, Oeiras, pp. 137-175.
- Sineiro, F (2006): “A evolución socioeconómica dos sectores rurais galegos”. *Recursos Rurais*, nº 4, pp. 47-55.
- Valdés Paços, B. e López Iglesias, E. (2008): *Análise do complexo de produción agroalimentario galego a través das taboas input-output*. Fundación Caixa Galicia-Centro de Investigación Económica y Financiera (Documentos de Economía 26). Santiago de Compostela.

Documentos do Foro Económico de Galicia

Un dos obxectivos fundamentais do Foro é poñer á disposición da Sociedade unha colección de documentos onde se conxuga a análise da situación actual con propostas de cambio e mellora. Os documentos pretenden contribuir a enriquecer o debate público en materia económica en Galicia. A responsabilidade de cada documento é das persoas que o asinan. O Foro só asume a responsabilidade sobre os documentos consensuados e asinados polo colectivo. Dende Marzo de 2014 o editor dos documentos é o profesor e membro nato do Foro Albino Prada Blanco.

Documentos publicados

22/2017 -

Unha estratexia para a Galicia rural do século XXI.
Diagnóstico e propostas para o debate

21/2017 -

Unha estratexia industrial para Galicia.

20/2017 -

Desafíos dunha sociedade avellentada e en declive: Desequilibrios territoriais e prestación de servizos.

19/2017 -

Galicia diante da reforma do sistema de financiamento autonómico.

18/2016 -

Novas demandas para o rural galego.

17/2016 -

A I+D+i Empresarial en Galicia: Dez mensaxes e unha proposta.

16/2016 -

Galicia, a perspectiva internacional.

15/2016 -

La formación profesional dual en España.

14/2016 -

O capital risco e outras fontes alternativas de financiamento das empresas galegas.

Documentos publicados

13/2015 -

O Complexo Lácteo Galego nun mercado liberalizado. Extratexias e políticas ante a desaparición do sistema de cotas na UE.

12/2015 -

Sobre o risco de estancamento na economía Europea.

11/2015 -

Os cambios no modelo territorial: o seu impacto fiscal en Galicia.

10/2015 -

O sector forestal en Galicia: problemática actual e perspectivas futuras.

9/2014 -

Desequilibrio exterior, modelo competitivo y recuperación económica.

8/2014 -

Galicia: bases para una estrategia marca-país y líneas de trabajo para su acción exterior.

7/2014 -

¿Qué futuro demográfico nos agarda e como pode incidir no noso benestar?

6/2013 -

Internacionalización, políticas y crecimiento.

5/2013 -

Mejorando la Eficiencia de la Política de infraestructuras.

4/2013 -

O fondo de compensación interterritorial: Unha proposta desde Galicia.

3/2013 -

O sector alimentario en Galicia: desafíos e oportunidades. Cales deben ser as prioridades?.

2/2013 -

Análisis y propuestas para una estrategia de futuro para el sector naval en Galicia.

1/2013 -

Chaves para o aproveitamento marítimo -Portuario- Loxístico de Galicia.

Documentos descargables en:

<http://www.foroeconomicodegalicia.es>

A large, light blue decorative pattern on the left side of the page, composed of a grid of dots and stars that fades out towards the right.

www.foroeconomicodegalicia.es

O Foro Económico de Galicia é unha plataforma de transferencia de coñecemento en materia económica dende as empresas e universidades galegas á sociedade e aos espazos de decisión pública. O Foro integra a profesores e investigadores, empresarios e directivos representativos dos diferentes sectores e áreas de Galicia, e xornalistas galegos de referencia.

SOCIOS

//ABANCA	 ASOCIACION GALLEGA DE LA EMPRESA FAMILIAR	<i>Casal de Armán</i>
civisglobal construimos entorno	 COREN	CTVG CORPORACIÓN RADIO E TELEVISIÓN DE GALICIA
gasNatural  fenosa	 Cuidamos personas en buena compañía geriatros - SARquavitae	
 Hierros AÑÓN, S.A.	INVERAVANTE	 JEALSA
	 Grupo Maviva	 Grupo Nogar
		
	Grupo de investigación GEN Universidade de Vigo	



//ABANCA

UNHA ESTRATEXIA PARA
A GALICIA RURAL DO SÉCULO XXI.
DIAGNÓSTICO E PROPOSTAS PARA O DEBATE

DOCUMENTO 22 / 2017

EDELMIRO LÓPEZ IGLESIAS
MARÍA DO MAR PÉREZ FRA