



GALICIA, UN MUNDO RURAL VIVO

ROMÁN RODRÍGUEZ GONZÁLEZ
{COORDINADOR}

EDITA:

Universidade Internacional Menéndez Pelayo - Concello de Lalín

COORDENACIÓN:

Román Rodríguez González

DESEÑO GRÁFICO:

Niko Alvarellos

*Deseñado usando Indesign, Illustrator e Photoshop e os tipos
Agenda de Greg Thompson.*

MAQUETACIÓN:

Niko Alvarellos, José Luis e Ana Loureiro

IMAXE DE CUBERTA:

Miguel Calvo

IMPRESIÓN:

Alvarellos, S.L.

*Impreso sobre papel cyclus print reciclado de 130 gr. en interior.
Capa sobre cartolina cyclus print reciclada de 350 gr.*

© da edición, Universidade Internacional Menéndez Pelayo - Concello de Lalín

© dos textos, os autores

As imaxes foron proporcionadas polos autores dos textos.

Prohibida a reprodución total ou parcial sen permiso escrito do editor.

Esta publicación recolle as contribucións dos ponentes do Seminario do mesmo título organizado pola UIMP e o Concello de Lalín en abril de 2012.

D.L. PO 136-2013

I.S.B.N. 978-84-616-3786-7

GALICIA, UN MUNDO RURAL VIVO


FUNDACION
JUANA DE VEGA

UIMP Universidad
Internacional
Menéndez Pelaya


Concello de Lalín
Concellería de Cultura
www.lalin.org


L K M O
Lalínmcero

[Índice]

[La recesión económica y cultural del rural gallego: causas, formas y perspectivas]	14
Xosé Luis Barreiro Rivas, Mar Blanco Casais	
[O reto demográfico para o rural gallego]	38
José Antonio Aldrey Vázquez	
[Unha visión do mundo rural gallego]	60
Francisco Bello Bello	
[Un mundo rural vivo: un sector estratéxico]	66
Román Santalla Agra	
[Una visión empresarial del mundo rural gallego]	70
Alejandro Campos	
[Desarrollo y espacio rural en Galicia]	78
Antonio Méndez Atanes	
[Agroindustria: Estrategias para la innovación]	98
Ignacio Iglesias Vázquez	
[Espacios complejos, territorios “líquidos” o ¿a quién le importan los servicios públicos en el mundo rural?]	112
Enrique José Varela Álvarez	
[Desarrollo local, reformas institucionales y servicios públicos]	120
Santiago Lago Peñas	
[A gobernanza e xestión do medio rural gallego a comezos do século XXI; reflexións e propostas para o debate]	130
Edelmiro López Iglesias	
[Gobierno y gestión del medio rural en Galicia. La reforma de la administración local]	148
Luis Miguez Macho	

[Retos económicos do mundo rural en Galicia]	160
José Manuel Andrade Calvo	
[Metodoloxía LEADER: Agora máis ca nunca]	190
José Antonio Santiso Miramontes	
[Reflexiones sobre metodoloxía LEADER para un medio rural vivo de cara al nuevo marco 2014-2020]	196
Jorge M. Blanco Ballón	
[El paisaje como estrategia]	206
Manuel Borobio Sanchiz, Francisco Castillo Rodríguez	
[Intervención sobre el medio rural]	228
José González Cebrián Tello	
[Urbanismo no rural. ¿Un instrumento para un rural vivo?]	260
Rafael Crecente Maseda, José María Tubío Sánchez	



Rosa Quintana Carballo

Conselleira do Medio Rural e do Mar
Xunta de Galicia

Si hai un ámbito da nosa sociedade e da nosa economía que se ten revelado desde sempre coma un valor seguro, ese é o noso rural. O agro, a gandería e o eido forestal teñen atesourado plenamente a confianza do noso pobo para ver unha saída de futuro neste eido, incluso en tempos tan difíciles coma os que nos toca vivir arestora. Este feito non se da só por un romanticismo trasnoitado, senón que se percibe simplemente se un mantén os pés na terra. Isto é tanto así no sentido metafórico da expresión (conscientes da realidade que vivimos) como no literal (tendo moi presente o valor do propio territorio en si e o dos recursos que sobre el se asentan).

Neste sentido, proclamamos que Galicia ten a alma no rural, xa que a maior parte do noso territorio (arredor do 84 % da superficie) dispón desa condición. O sector agrario emprega directamente a máis do 5% da poboación activa e está a actuar como elemento refuxio en tempos de crise. A actividade agraria xera máis do 3% do PIB galego e agocha potencialidades capaces de ofrecer novas oportunidades a este país: alimentos sans e de calidade, protección medioambiental, industria de transformación agraria e agroalimentaria, servizos turísticos e sociais. Por todo isto, polo carácter estratéxico da produción primaria e por formar parte do noso cerne socioeconómico, debemos contemplar ao rural coma un elo fundamental da nosa vida e sentilo como o que é: unha parte viva de Galicia.

Por iso debemos axuntar esforzos e mans para traballar no impulso dos cambios necesarios para converter o rural nun destino e para remover os obstáculos que se presentan. Porque é certo que persisten elementos estruturais que lastran o seu desenvolvemento: o avellentamento da poboación, as carencias na vertebración dos sectores produtivos, as insuficiencias na ordenación do territorio, a escasa participación da produción primaria na comercialización. Os anos vindeiros marcarán o futuro do rural. En tempos de crise compre focalizar a escaseza dos recursos en investimentos clave con capacidade de impulsar iniciativas secundarias e de reverter beneficios á sociedade galega no seu conxunto. É dicir, debemos manter un mundo rural vivo.

Xa que logo, resulta fundamental seguir loitando por impulsar e modernizar o medio rural, sendo para nos unha meta de gran relevancia, pois na actual situación de cambio tanto económico como social o rural é unha alternativa. Faise necesario que o rural galego sexa potenciado, tanto no eido produtivo como no social, pois as posibilidades que ofrece son moitas, polo tanto ten que converterse en motor xerador de riqueza e emprego, pero sen esquecer seguir evolucionando cos tempos.

Na actualidade, a sociedade en xeral está a experimentar un movemento de retorno ao rural e, polo tanto, é preciso adoptar medidas que sigan na liña de equiparar a calidade de vida á das contornas urbanas, e do mesmo xeito facer máis rendible o rural ao seguir afondando na diversificación económica, buscando alternativas, que xunto co sector primario consoliden un marco que permita a fixación de poboación no noso territorio.

Neste senso, faise preciso apostar por aproveitar todo o potencial que o noso rural ten para conformalo como auténtico referente de emprego e xeración económica, máxime nestes momentos de crise. Para iso cómpre conxugar medidas en todos os ámbitos e desde varios puntos de orixe e destino, desde o normativo ata o financeiro, pasando polo formativo ou o da promoción económica a través dos mercados para os produtos galegos.

Por iso, seguindo este exemplo, entendemos que, hoxe máis ca nunca, se deben seguir o ronsel co que sacaban adiante as súas vidas os nosos devanceiros: traballando en común e atendendo a todos os eidos produtivos susceptibles de darnos un porvir.

De aí que as principais liñas estratéxicas de traballo no rural deban ir destinadas á promoción de medidas dirixidas a tres ámbitos fundamentais de traballo: a agricultura e a gandería; o forestal e o desenvolvemento rural.

No que atinxe á agricultura e a gandería, as principais liñas de traballo estratéxico están centradas en diferentes aspectos que recollen a atención sobre tres problemas endémicos na nosa produción agropecuaria e que lastran sobre maneira a súa competitividade. Entre estes eixes de labor poderíamos destacar a mellora da estrutura de comercialización, a mellora das estruturas de custes (de cara a conseguir un aumento das rendas dos titulares das explotacións e do rural en xeral) e a mellora da estrutura da propiedade dos terreos das explotacións.

Pero tamén no forestal debemos seguir afianzando camiños. Neste senso, a recente aprobación da primeira Lei de Montes de Galicia representa un fito histórico que servirá de marco e apoio legal ás actuacións e servirá para colocar e afianzar o sector forestal galego no lugar de privilexio que ostenta.

Porque creo non pecar de presuntuosa si apuntamos a que Galicia ocupa, no conxunto do territorio nacional, un lugar esencial no ámbito forestal. A nosa comunidade é, sen lugar a dúbidas, a maior potencia forestal de España e unha das máis importantes de Europa. Por iso entendemos que é prioritario e preferente procurar o aumento do valor económico dos bosques contribuíndo a reestruturar e desenvolver o potencial físico co obxectivo de mellorar as condicións produtivas da superficie forestal.

Pero a liña de fomento económico do potencial do rural ten que vir acompañada dun profundo eixe de traballo social que afiance o seu valor como o que sempre foi: un punto de referencia vital. Por iso cómpre seguir desenvolvendo, de forma conxunta e horizontal ás liñas estratéxicas que permitan completar esta oportunidade económica e laboral que dá o rural, a achega das condicións de vida que a fagan equiparable a calquera área urbana da nosa comunidade.

Neste senso, o fenómeno de volta ao rural, ligado á crise económica e á resistencia á mesma que as actividades do sector primario están ofrecendo, será un dos fíos condutores que deben guiar a actividade para este camiño de valorización, facendo fincapé en aspectos coma a formación ou a mellora e dotación de infraestruturas para acoller e canalizar este movemento socioeconómico.

Amais, da man deste fenómeno está a volver en si unha autoafirmación do sentir rural, dun estilo de vida propio e dunha idiosincrasia que deu a Galicia o mellor vieiro para progresar dentro e fóra das nosas fronteiras: traballo, responsabilidade, esforzo e sacrificio. Pero xunto a isto, hoxe queremos pechar unha fenda que sempre marcou esta ámbito con referencia ao urbano e que reside na calidade de vida indexada polos servizos prestados nestas áreas.

Por iso é prioritario avanzar na dotación de infraestruturas fundamentais, facendo un especial fincapé naqueles que hoxe, ao avanzar do tempo, se revelan como punto de contacto co mundo. Os servizos de telefonía móbil e o acceso a internet son na era dixital os vieiros que antes marcaban os camiños do chan, e neles debemos transitar para poñer o último recanto do rural a carón dos centros das cidades de Galicia e do mundo.

Pero o traballo a desenvolver neste triplo camiño ha de atender tamén ás indicacións que nos veñen de Europa, e iso esixe dar continuidade aos traballos realizados en relación á reforma da Política Agraria Común e defender o recoñecemento e tratamento equitativo das particularidades do agro galego. Sen dúbida, Galicia veu no marco comunitario unha impronta de adaptación e axuste innegable, pero tamén unha fonte de oportunidades e apoio que supera en recompensa, con moito, ese esforzo de adecuación.

Pero ningún traballo que desenvolvamos pode ter éxito si o tentamos rematar en solitario. Nunca un esforzo foi tan baldío coma aquel que se fai desde unha soa orixe e destino, desde un só punto de vista. Precisamos de moitas mans e de moitos enfoques para ter a perspectiva exacta da nosa dimensión e da que queremos acadar para que o rural reviva. Por iso, iniciativas coma esta que se recolle nestas páxinas supoñen un exemplo deste carácter multidisciplinar da acción que cómpre aplicar no rural. Amais, este conxunto de relatorios constitúe un referente por canto ten de apoiar esa postura de que todas as mans son poucas nesta tarefa, pero que nos di tamén que cada grao é importante para facer esta montaña de progreso.

Dos saberes e coñecementos das persoas que aquí recollen as súas propostas e visións xorden rumbos sobre os que trazar o futuro do nosos rural, mais este efluente de ideas e experiencias non se terían tornado voz primeiro e letra despois sen a vontade dos promotores do curso e desta publicación. Por tal traballo, quixera agradecer a súa iniciativa de xuntar as voces e puntos de vista xurdidos desde posicións centradas na visión económica, xa sexa desde

o eido produtivo ou analítico, ou na social, fose baseada na perspectiva demográfica, de estruturación comunitaria ou mesmo na do goberno e administración deste eido. Por todo iso, a quen promoveu esta iniciativa, a quen participou nela e a quen a apoiou, solo lle podo dar as grazas.

Remato deixando paso ao punto máis importante, que é abrir a porta para que os que teñen este volume entre as mans poidan coñecer e analizar os amplos e importantes contidos nestas páxinas. Sei, polo recoñecemento e prestixio de quen achega o seu saber a elas, que se sumarán, coma min, a ese esforzo no que todos somos necesarios. Saiban que nese esforzo vai o futuro de Galicia por canto supón que a nosa terra teña un mundo rural vivo.

[La recesión económica y cultural del rural gallego: causas, formas y perspectivas]

Xosé Luis Barreiro Rivas

Profesor titular de Ciencia Política y Director del Centro de Docencia e Investigación de la UIMP en Galicia.

Mar Blanco Casais

Licenciada en Ciencias Políticas y Sociales. Máster (USC) en Marketing Político, Estrategias y Comunicación Política (2010). Máster (USC) en Gestión Pública (2012).

“Lo que la oruga interpreta como el fin del mundo es lo que el maestro denomina mariposa”.

*Richard Bach*¹

1. Introducción.

El mundo rural gallego –después veremos qué es eso– siempre tuvo características estructurales y productivas que marcaron una diferencia notable con otras zonas de España, con mejores rendimientos que algunas regiones poco modernizadas y de condiciones orográficas o climatológicas más duras, y a notable distancia de aquellas otras que, por sus especiales formas productivas y por el asentamiento sucesivo de culturas expertas en el desarrollo de técnicas e infraestructuras agrarias, destacaron en términos positivos desde etapas muy tempranas. Pero la recesión económica del rural gallego no se inicia, al menos en los términos en los que aquí la concebimos, hasta épocas muy recientes, cuando las políticas ilustradas, la aparición de las primeras revoluciones industriales y la orientación de la producción al comercio a gran escala pusieron de manifiesto la incapacidad del campo gallego para incorporarse a las nuevas condiciones económicas, y cuando el autoconsumo dejó de ser el principal demandante de la producción agraria en casi todas sus vertientes.

El primero que diagnosticó este divorcio esencial entre la producción agraria gallega y el mercado fue el economista y profesor de la Universidad de Santiago Manuel Colmeiro, que en su celeberrima publicación “*Memoria sobre el modo de remediar los males inherentes a la extremada subdivisión de la propiedad territorial de Galicia*”², advirtió la inadecuación sustancial entre un modelo productivo orientado al autoconsumo, y las nuevas exigencias de la incipiente modernización urbana, comercial y productiva que se estaba operando en España –en parte también en Galicia– desde finales del siglo XVIII.

El mismo minifundismo que se había interpretado como un modelo específico de racionalidad agraria, perfectamente adaptado al tipo de poblamiento de Galicia y a su estructura social, empezó a verse como un enorme galimatías de las estructuras agrarias al ponerlo en relación con la necesidad de modernizar y mecanizar la producción, transportar y comercializar los productos y generar rentas suficientes para alimentar una población que empezaba a multiplicarse. El modelo agrario gallego era cada vez más difícil de interpretar en términos racionales, hasta convertirse en el “Babel de ferrados” al que se refirió a finales del siglo XIX el ingeniero segoviano Marceliano Álvarez, cuando estaba dedicado a la investigación sobre los procesos de mecanización del campo gallego desde la Granja Agrícola Experimental de A Coruña.

Tomando una perspectiva más centrada en la estructura de propiedad, también Abel Bouhier destacó como característica determinante del campo gallego el modelo de transmisión

¹ Bach, R. (1977): *Illusions: The Adventures of a Reluctant Messiah* (1977). Edición en castellano: (1978): *Ilusiones*. [Traducción de Eduardo Goligorsky]. Barcelona: Pomaire.

² Santiago (1843): Imp. de la Viuda e Hijos de Compañel, 68 pp.

hereditaria que, en función de hábitos y antecedentes recibidos de una secular cultura minifundista y de autoconsumo, multiplica de forma geométrica el proceso de fragmentación de la propiedad, hasta hacer imposible tanto la aparición de una economía agraria modernizada como el sostenimiento de la población necesaria para atender y mantener en actividad rentable una estructura de producción tan irracional y arcaica. Tomando como referencia el año 2011, mientras el sector agrario y pesquero empleaba el 7,7 % de la población activa de Galicia, el valor del PIB atribuido a esas mismas actividades no superaba el 4,6 % del total de Galicia, por lo que, mientras el PIB de Galicia en su conjunto alcanza el 90,8 % del PIB nacional, la relación PIB /h del sector agrario y pesquero gallego no alcanza siquiera al 60 % de la media gallega³. Este diagnóstico empeora mucho respecto al subsector agrario si se tiene en cuenta que el peso de la Industria Agroalimentaria (IAA) de Galicia, ligeramente superior a su peso en la producción agraria española, se concentra en el subsector de transformación pesquera, que representa el 32 % de las ventas de la IAA de Galicia y el 53,4 % del conjunto de la industria transformadora pesquera nacional; y en el subsector lácteo, que alcanza el 15,7 % de la IAA gallega y el 12 % del sector lácteo español.

Tomando conciencia de estos y otros problemas, el siglo XX ha contemplado una hiperactividad de técnicos y administraciones que, en el intento de dar un salto cualitativo en la modernización de las estructuras agrarias, han destinado ingentes recursos a distintos programas de regadío, mecanización, saneamiento ganadero, selección de especies y semillas y adecuación de los procesos de abono. Y entre ellos han destacado notablemente los programas de concentración parcelaria y ordenación rural, que, muy potenciados durante el franquismo, prolongaron su vigencia, en la práctica, hasta nuestros días. Pero el relativo éxito obtenido en el proceso de mecanización, en la adecuación genética de los cultivos, en las técnicas fitosanitarias y en el saneamiento generalizado de la cabaña ganadera ha venido a poner de manifiesto, de forma paradójica, y dándole la razón a Colmeiro, Álvarez y Bouhier, que todos los procesos de organización y mecanización se estrellan irremisiblemente contra la irracionalidad alcanzada en la distribución y estructura de la propiedad, hasta el punto de hacernos creer –y sobre esta afirmación seguiremos insistiendo– que la solución básica del problema agrario de Galicia no se va alcanzar a corto plazo y mediante programas de reforma estructural, sino a muy largo plazo y mediante procesos de transformación indirecta que se desencadenan como consecuencia del colapso general del mundo rural que estamos intuyendo y que van a ser impulsados por un mercado de tierras y capitales agropecuarios al que el propio minifundio le impide despegar.

En el año 2011 existían en Galicia 79.909 explotaciones agrarias con tierras⁴, cuya extensión media era de 8,2 ha, que en la mayoría de los casos ofrecen altos índices de parcelación, con porcentajes de tierras de cultivo –sembrados, huertas, prados y pastizales– que no superan el 40 % de la superficie total de cada explotación (3,2 ha), lo que, de acuerdo con los parámetros utilizados en la UE para medir la rentabilidad y viabilidad de las explotaciones, situaría al 70 %

³ Instituto Galego de Estatística –IGE– (2012): *Datos estadísticos básicos de Galicia 2012*. Santiago: Xunta de Galicia.

⁴ *Ibid.*

de nuestras explotaciones agrarias en parámetros de absoluta inviabilidad. Las explotaciones agrarias gallegas tienen una SAU media de 8,2 ha, muy inferior a las 24 ha de la explotación media nacional, una media de 15 Unidades Ganaderas por explotación, muy inferior a las 47 Unidades de media a nivel nacional, y una UDE por explotación de 9,1, también inferior a la española (15), lo que indica su pequeña dimensión y baja rentabilidad económica.

La situación no es muy diferente en lo concerniente a las granjas de producción de leche, que la UE también considera afectadas por un problema estructural de escasa dimensión. Un informe elaborado por *Unións Agrarias* (UU. AA.) correspondiente a la segunda mitad del año 2012 estima que, de las aproximadamente 10.000 explotaciones lecheras existentes en Galicia, un 30 % está en situación de insostenibilidad, debido a su absoluta incapacidad de producir la leche por debajo de los precios de mercado. Y esta misma situación podría transmitirse también a las explotaciones ganaderas de carácter complementario (ya sea agrícola o lechera), lo que arrojaría más nubarrones sobre un horizonte que, afectado duramente por la dispersión y el envejecimiento, ofrece fáciles salidas hacia el abandono progresivo del sector primario.

El Medio Rural en Galicia
Elaboración propia Fuente: Magrama

	Galicia	España	% Galicia / España
Superficie Medio Rural	21,9	23,1	23,6
Población Medio Rural	21,2	21,0	23,2
Densidad Medio Rural	18,1	17,7	18,2
Superficie km2	15,8	16,4	16,6
Población	13,1	13,7	13,9
Densidad H/km2	9,2	10,5	10,1
PIB (millones €) 2011	8,4	10,7	9,9

La crisis del mundo rural de Galicia es una experiencia general y ya continuada que nadie niega, aunque sus lecturas y pronósticos sigan generando polémica y posiciones encontradas. Lo que para unos es un signo incuestionable de progreso, y un paso necesario hacia la modernización de las estructuras productivas y hacia la generalización del bienestar, se presenta para otros, en el extremo contrario, como una catástrofe social, patrimonial y ecológica de gravísimas consecuencias, y el principio de una crisis cultural que puede tener efectos demoledores sobre la identidad de Galicia y sobre los fundamentos políticos y sociales del autogobierno propio de una nacionalidad histórica⁵. Entre estas dos percepciones extremas, propias de una polémica que sigue encendida y que afecta directa o indirectamente a una serie de temas

⁵ Barreiro Rivas, X. L. (2005-3ª ed.): *A terra quere pobo*. Vigo: Editorial Galaxia, pp. 133-171.

relacionados con la gestión pública y con un concepto de país que también está en eterna construcción, se va asentando la idea intermedia de que la evolución hacia modelos sociales más universales y modernos es inexorable y positiva, aunque también se reconoce la enorme pérdida de capital social, cultural, económico y ecológico que dicha transformación impone. Y por eso está creciendo el número de técnicos, sociólogos, antropólogos, economistas y politólogos que creen –o creemos- que la única intervención que cabe en este proceso es la que trata de paliar las inmediatas consecuencias económicas y sociales de un abandono traumático del hábitat rural, o de ordenar el nacimiento eficiente de una alternativa modernizada, mientras se va descartando cada vez más la hipótesis de una intervención masiva de los poderes públicos, con todos los medios que fuesen necesarios, que tuviese por objeto evitar la pérdida de un mundo que en ciertos ambientes culturales se sigue considerando imprescindible para conocer, interpretar y ganar el futuro de la sociedad en la que vivimos.

Nuestra tesis es contundente en las dos vertientes de transformación que hemos referido, ya que ni creemos posible insertar las actuales estructuras sociales, productivas y culturales del mundo rural en una sociedad de bienestar avanzada, ni creemos que existan recursos públicos suficientes para evitar la dinámica de transformaciones que, iniciada ya en la década de los 50 del siglo XX, da la sensación de haber entrado –por acumulación de motivos, procesos y circunstancias- en una etapa de rápida liquidación de eso que en términos muchas veces románticos hemos denominado la Galicia rural. La evolución de los modelos productivos, y la prestación eficiente de los servicios del bienestar (sanidad, educación y asistencias sociales), obligarán a una reestructuración profunda del medio rural –incluyendo el cambio en la estructura del poblamiento-, de las infraestructuras de comunicación y los servicios de transporte, de los sistemas de suministro de energía, e incluso de las estructuras de propiedad. Y todo eso habrá de afectar sustancialmente a la apariencia y a la esencia del mundo rural, que evidencia ya, en toda la extensión de Galicia, una profunda, y creo que irreversible, decadencia.

La recesión del mundo rural se opera simultáneamente en tres vertientes, motivada la primera por causas claramente negativas; debida la segunda a causas o transformaciones que, siendo en sí mismas positivas, producen sobre el medio rural una recesión acelerada; y referida la tercera a la inevitable ordenación de los servicios e infraestructuras orientadas hacia una población de características muy específicas –dispersa, envejecida, poco cualificada y con profesiones sometidas a una intensa transformación tecnológica- que va abandonando progresivamente los núcleos de asentamiento tradicional. Dichas causas de recesión son:

1. La decadencia e inanidad derivada de la crisis demográfica y de las deficitarias condiciones de productividad del minifundismo agrario. En el año 2011, con respecto a 2010, el número de ocupados en el sector servicios disminuyó en Galicia en un 0,6 %,

y en la industria aumentó el 2,3 %, mientras en la agricultura disminuyó 3,9 %, dando idea de hasta qué punto la crisis agraria va más allá de la coyuntura⁶, sin ser capaz de beneficiarse para nada de la fuerte caída del empleo registrado en la construcción (13,2 %). La EPA correspondiente al tercer trimestre de 2012 acaba de revelar que el número de ocupados en el campo gallego ha descendido en los últimos 3 años de 68.700 a 59.000, sin que mejore la eficiencia productiva y sin que la renta media de los trabajadores rurales supere el 65 % de la renta media de Galicia. De todo lo cual se deduce que, lejos de obedecer a un proceso de modernización, para el que todavía sobrarían trabajadores subempleados, la evolución laboral y productiva del campo gallega está influida por el abandono de explotaciones, por las jubilaciones y por la huida de la población joven y femenina, en términos que nos hablan mucho más de decadencia o disolución que de verdadera transformación.

2. La invasión urbana del rural, que se resuelve normalmente en la desestructuración del modelo de sociedad rural tradicional sin llegar a sustituirlo por otro, y sin que el choque de valores de una y otra cultura deriven, siquiera en parte, en sinergias positivas. Este proceso afecta especialmente a las zonas más dinámicas del territorio atlántico y a los entornos de las ciudades del interior, hasta el punto de generar la impresión de que al campo –afectado en las zonas del interior por el abandono y en las zonas del litoral por una invasión caótica de la ciudad dispersa- apenas proporciona ejemplos de equilibrio que pudieran utilizarse como paradigmas para un nuevo tiempo y una nueva circunstancia⁷.
3. La evidente y perentoria necesidad de potenciar las ciudades y núcleos intermedios (villas de entre 15.000 y 50.000 habitantes) sobre los que ha de articularse la futura Galicia del bienestar y del crecimiento económico, en la que va implícito un progresivo reasentamiento de la población y de los servicios públicos y privados que aún conforman la zona rural.

La dispersión de la población en Galicia
Elaboración propia Fuente IGE / INE

Tipología del núcleo	Nº de núcleos	Población	Media h/núcleo
Total	29.988	2.762.198	26,00
< 100/h	26.768	649.336	24,00
Entre 101 y 1.000 h	3.029	679.988	224,00
Entre 1.001 y 10.000 h	176	496.870	2.823,00
Entre 10.001 y 50.000 h	8	334.081	41.760,00
> 50.000 h	7	601.923	85.989,00
PIB (millones €) 2011	8,4	10,7	9,9

⁶ *Ibid.*

⁷ Estas zonas podrían ser las tierras del Deza, Terra de Montes, Tabairós, Ulloa, Terra Chá y Melide, donde se perciben formas de agricultura modernizable y sostenible en un contexto económico cada vez más complejo.

En este punto conviene recordar que, si bien es cierto que, en términos antropológicos, la decadencia del rural se da en toda España, y que no faltan ejemplos en los que este proceso se aprecia con mayor gravedad que en Galicia, una gran parte de las zonas agrarias de España se beneficia de la llamada paradoja modernizadora, que contrapone el crecimiento de la agricultura productiva con la disminución de la población agraria y con las dinámicas de abandono de núcleos habitados y de actividades complementarias que repercuten negativamente en los equilibrios ecológicos logrados en los tres últimos siglos. Frente a lo que sucede en Andalucía, Levante, Cataluña y en amplias áreas de Aragón y las dos Castillas, donde el producto agrario crece, y donde aumentan constantemente las exportaciones, en el caso de Galicia coincide el deterioro social de las áreas rurales con su decadencia productiva, hasta el punto de caracterizarnos como una de las comunidades autónomas con mayor diferencial negativo entre su consumo y su producción agraria. Y por eso tenemos la sensación de estar hablando de un auténtico colapso, muy difícil de frenar.

2. Dos modelos de socialización diferentes.

Ante la necesidad de delimitar de forma objetiva los territorios y sociedades rurales, la metodología adoptada por organizaciones internacionales como la OCDE focalizó la ruralidad sobre la dispersión poblacional, al entender que hay una correlación evidente y necesaria entre dicha dispersión y las actividades y formas de vida de la población⁸. De acuerdo con esta metodología, que la Comisión Europea aplicó a los *Programas de Desarrollo Rural 2007-2013*, Galicia quedó clasificada como Región Significativamente Rural (SR) ya que el 34,87 % de su población vivía en el 2007 en municipios rurales, con menos de 150 h/km², y con una superficie total equivalente al 88,14% del territorio. Siguiendo el mismo criterio el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente calculó la población agraria de Galicia en 790.194 h, que equivalen al 9,1 % de la población agraria española. Ello no obstante, y a pesar de aceptar sin reservas la metodología OCDE para la redacción de los programas regionales de desarrollo y para la mayoría de los modelos de análisis económico, tenemos la convicción de que este criterio no es suficiente para describir en términos sociológicos y antropológicos la ruralidad gallega, y los efectos de hipervaloración o infravaloración que adquiere el mundo rural en relación a la situación y previsible evolución económica y social de Galicia.

En el fondo de nuestra tesis subyace la idea de que la reciente orientación caótica de gran parte de nuestro territorio responde a dos impulsos diferentes que, a la vez que se explican mutuamente, también multiplican sus efectos, y que, si se pone la lupa sobre el que es más visible, más físico y más pegado a la ejecución o carencia de las políticas públicas –la ordenación del territorio y el correspondiente modelo de asentamiento de la población– corremos el riesgo de no apreciar ni la esencia ni la magnitud del problema rural. Porque sobre la evidencia del desajuste territorial, que es la imagen actual de Galicia, incide también la práctica desaparición de los efectos socializadores de la parroquia rural, que había sido, a

⁸ Para la OCDE son municipios rurales los que tienen una densidad de población inferior a los 150 hab/km². Partiendo de esta metodología se establecen tres grados de ruralidad regional:

1. *Predominantemente Rural (PR)*, si más del 50% de la población vive en municipios rurales.
2. *Significativamente Rural (SR)*, si entre el 15% y el 50% de la población habita en municipios rurales.
3. *Predominantemente Urbana (PU)*, si menos del 15% de la población vive en municipios rurales.

lo largo de los últimos 15 siglos, el elemento cohesionador de una población dispersa que, por virtud de la acción ordenancista y simbólica de la parroquia, había adoptado estructuras cosmológicas identificables y susceptibles de ser intervenidas y reorientadas de acuerdo con las necesidades de cada momento histórico. Y es ese hecho el que -refiriéndonos específicamente al mundo rural, sobre el que aún no se han operado transformaciones decisivas- nos transmite una sensación de cambio tan intenso que tiene visos propios del “fin de una historia”.

La dicotomía rural-urbano, heredada del mundo clásico a través de sucesivas adaptaciones a los procesos de la civilización, es, ante todo, una división cultural, o, si queremos ser más exactos, una referencia al diferente nivel de socialización alcanzado por los colectivos que integran ambos mundos. Que lo rural se haya identificado más tarde con el contexto agrario, o con la práctica profesional de la agricultura, es una consecuencia obvia de la masiva ocupación de la población rural en la agricultura, pero en modo alguno explica el significado profundo de esta división social que, con muy importantes cambios, duró en esencia hasta nuestros días.

Lo urbano, que aparece etimológicamente vinculado a la *polis* de los griegos y a la *civitas* de los romanos, hace referencia al hábitat estructurado y en gran medida concentrado, cuyos integrantes tienen la experiencia de la sociedad orgánica -con relaciones e instituciones de jerarquización e interdependencia-, y conocen el valor y la esencia del ámbito público, bien sea en su dimensión espacial o en cualquiera de las dimensiones relacionales en las que se desarrolla y potencia la vida en común. De la *polis* deriva, en su más amplio sentido, la política, concebida como la forma de administrar los ámbitos comunes y de integrar los conflictos que la dimensión social del hombre puede generar. Y al marco de las relaciones políticas se atribuyeron también las actividades de participación, gobierno, contribución económica, códigos legales, sanciones y valores que sustentan el progreso de la política, desde la temprana superación de las sociedades basadas en la solidaridad mecánica hasta las modernas democracias avanzadas.

En contraposición con la *civitas*, lo rural, o lo rústico, representaba el espacio social menos estructurado -decir desestructurado sería una exageración conceptual carente de significado-, representado fundamentalmente por los colectivos dispersos, en los que la falta de la experiencia de las relaciones orgánicas determina una racionalidad más individualista, y una menor atención a las actividades y valores vinculados al ámbito público y a los valores institucionales y sociales de la modernidad⁹. Y en este sentido puede decirse que, tanto para los griegos y romanos, como para los modelos de sociedad occidental anteriores al siglo XVIII, el rústico era miembro de colectivos menos evolucionados, a los que les era prácticamente imposible conocer, experimentar y practicar el conjunto de relaciones orgánicas en las que era accesible y necesario el máximo nivel de conciencia ciudadana.

⁹ Aunque no sea este el lugar para reflexionar sobre el asunto, creemos que la recuperación de la distinción entre “comunidad” y “sociedad”, planteada por Tönnies, puede ayudar a analizar y comprender las diferencias entre las sociedades urbana y rural. La distinción entre *Gemeinschaft* y *Gesellschaft* -comunidad y sociedad- aportada por Ferdinand Tönnies (1855-1936) e inspirada en una similar distinción adelantada por Henry Maine, contribuye de forma decisiva a la determinación del ámbito de relaciones políticas propio de las sociedades modernas. Mientras la *comunidad* se asienta en relaciones de consenso, asumidas por tradición o basadas en determinadas afinidades naturales o históricas, la *sociedad* supone una racionalización de la convivencia, con plena distinción de los fines y propósitos de cada actor y con una limitación de los ámbitos en los que se desarrollan las relaciones de interdependencia. Los dos tipos de relaciones -*Gemeinschaft* y *Gesellschaft*- son, para Tönnies, parcialmente acumulables, hasta el punto de afirmar que no existe ningún ejemplo de comunidad en sentido puro. Pero la distinción tiene pleno sentido sociológico en la medida en que orienta al científico sobre las preguntas que debe hacer y las relaciones que debe investigar a la hora de analizar los fenómenos sociales. Cfr.: Tönnies, F.: *Comunidad y Sociedad*. Edit. Losada, Buenos Aires, 1947.

La idea que tenemos hoy del desarrollo político y social, que vincula la ciudadanía a la igualdad y a los derechos de los ciudadanos y no al ámbito en el que se desarrolla su vida en términos orgánicos, es, en perspectiva histórica, muy reciente, y en modo alguno podría darse por teóricamente desarrollada hasta la Ilustración, que, en vísperas de la Revolución Francesa, formuló el ideal universal de ciudadanía en el que se basa la creación y evolución de las democracias liberales y, muy especialmente, de las sociedades del bienestar. El siglo XX, con la aparición de las tecnologías de la comunicación y la información masiva, y con la irrupción del concepto de igualdad como elemento fundante de las sociedades justas y democráticas, ha modificado definitivamente la dicotomía social entre los rústicos –que eran también agricultores o ganaderos, y estaban vinculados económicamente a la tierra que les daba su sustento- y los urbanos –que eran representantes de las actividades más avanzadas en el campo de la cultura, la economía, las artes, la organización social y las actividades de participación y cooperación.

Pero el hecho de que hayamos superado la dicotomía política entre lo rural y lo urbano, y de que las democracias representativas se hayan fundado sobre cuerpos electorales de ámbito nacional, que son por eso mismo de enorme tamaño, diversidad y complejidad, no quiere decir que la distinción clásica haya perdido todos sus significados, ni que, mucho menos aún, los ecos de aquella distinción hayan desaparecido totalmente de nuestro lenguaje y de nuestros esquemas de comprensión de la realidad. Cualquier analista de los comportamientos electorales, o de la estructura social de los valores, o de las prácticas religiosas, o de los comportamientos familiares y sociales, sigue teniendo por una realidad objetiva y mensurable una cierta diferencia de valores y comportamientos –también de actitudes e intereses- entre las sociedades rurales y las urbanas. Y sólo el proceso de globalización cultural, auspiciado en los países más avanzados por el desarrollo y la accesibilidad de las nuevas tecnologías, parece estar a punto de iniciar un proceso de liquidación de tales diferencias en el que Galicia tampoco va a figurar en el grupo de cabeza de las transformaciones¹⁰.

De lo dicho hasta ahora se desprende la idea de que la rusticidad de los clásicos es en esencia una cultura, en la que se encierra un código de respuestas racionales conectadas con las especiales circunstancias de la vida rural, entre las que cabe definir como determinantes la dispersión de una población que se amolda a la disposición del espacio agrario, la dedicación mayoritaria a las tareas agrícolas, la carencia de estructuras eficaces de socialización – educativa, política, laboral y social-, la presencia dominante de una economía de autoconsumo, la prevalencia de cuestiones civiles vinculadas a la propiedad, uso y transmisión de la tierra y del agua, la comercialización autónoma de los productos agrarios, la extrema y limitada especialización tecnológica, y la carencia de una concepción desarrollada del ámbito público y de las relaciones de poder que le son propias.

A partir de las invasiones bárbaras¹¹, y después del asentamiento de los suevos en Galicia, la existencia de una cultura rural fue clave para el desarrollo y el mantenimiento de las

¹⁰ Perelli, O. (2001): *“Implicacións das TIC sobre o desenvolvemento rexional: unha perspectiva do caso galego”*. En: Arias, X. C., director (2001): *Información, tecnoloxía e territorio. Galicia ante a sociedade da información*. Santiago de Compostela: Cose-llo da Cultura Galega, pp. 155-182.

¹¹ García Moreno, L. A. (1989): *La España visigoda*. Madrid: Cátedra, pp. 193 y ss.

actividades agrícolas, y para la generación de un equilibrio ecológico suficiente y sostenible que, además de facilitar la supervivencia del propio mundo rural, permitió generar los excedentes agrarios necesarios para el desarrollo de la cultura urbana de cada época. Y es precisamente esta imbricación estricta y necesaria entre un modelo cultural y unas estructuras económicas la que hace imposible que la sociedad agraria tradicional, e incluso una sociedad agraria fuertemente evolucionada, pueda pervivir y desarrollarse en el marco de las transformaciones sociales y económicas exigidas por el Estado de bienestar y por la creciente globalización tecnológica, cultural y económica.

Es cierto que la relación entre la ciudad y el mundo rural se basa en una dialéctica de necesidad mutua creciente e ineludible, que a medida que avanza el proceso civilizatorio destaca cada vez más la importancia de la ciudad como elemento central del progreso. Y también es verdad que la ciudad siempre encontró su sentido y viabilidad en la articulación de los espacios rústicos que le sirvieron de base, y a los que siempre hubo cierto interés en reconocerle autonomía funcional y social. Pero sólo una visión beatífica de la historia puede ignorar que la convivencia entre los rústico y urbano se desarrolló durante mucho tiempo sobre la aceptación de una desigualdad inherente a ambos espacios -rural y urbano-, y que fue el mundo rural el que tuvo que soportar la mayor parte de los sacrificios propios de esa relación desigual a la que ahora se niega con absoluta rotundidad.

3. La crisis del soporte estructural de la socialización rural.

La contraposición que hemos establecido entre la socialización rural y la urbana, referida en esencia a sus conceptos clásicos, podría dar a entender que la verdadera diferencia entre el mundo rural y el urbano fue siempre el nivel de socialización, muy deficitario en la población dispersa –mayoritariamente rural- y más avanzado en las áreas de población concentrada, propia de la *civitas*. Pero esa visión es claramente equivocada a partir, cuando menos, del siglo VI, cuando la organización eclesial cristiana, principal institución superviviente del mundo romano, advierte el proceso de degradación social, educativa y religiosa del mundo rural¹², e inicia un proceso de estructuración de la sociedad rural entorno a la configuración simbólica y estructural de la parroquia, cuyo arraigo, versatilidad y eficacia llegó hasta nuestros días, aunque su crisis sea ya evidente desde el último tercio del siglo XX.

El primer diagnóstico del problema, y su primera inclusión decisiva en la agenda evangelizadora y organizativa de la Iglesia, corresponde a San Agustín, que en su conocido opúsculo titulado “*De catechizandis rudibus*” advierte de la imposibilidad de adquirir y mantener una educación religiosa y cívica en el marco esencialmente individualista de las sociedades dispersas. Pero hablando de Galicia, o del antiguo país de los suevos, corresponde a San Martiño de Dumio el mérito de haber introducido y adaptado al Noroeste peninsular la intuición socializadora de San Agustín, que, desarrollada y popularizada a través de su opúsculo “*De corectione*

¹² Sotomayor, M. (1982): “Penetración de la Iglesia en los medios rurales de la España tardorromana y visigoda”. En: “Setimane di Studio del Centro italiano di Studi sull’Alto Medioevo”, XVIII. Spoleto, pp. 639-682.

rusticorum”, sirve de base para una definición funcional de la socialización de comunidades dispersas:

18. “.../... Preparad vuestro camino por medio de las buenas obras. Reuníos con frecuencia en la iglesia o en el lugar de los santos para orar a Dios. No queráis despreciar el día del Señor, que por eso se llama del Señor, porque el Hijo de Dios, Nuestro Señor Jesucristo, resucitó en ese día de entre los muertos, sino que debéis honrarlo con reverencia.

No realizaréis en el día de domingo obras serviles, esto es, en el campo, en el prado, en la viña y otras cosas pesadas, exceptuadas aquellas cosas que son necesarias para la refección del cuerpo, como es el cocer el alimento y lo necesario para emprender un viaje largo.

Es lícito hacer un viaje en domingo a lugares cercanos, pero no para realizar acciones malas, sino más bien buenas, esto es, ir a un lugar santo, o a visitar a un hermano o a un amigo, o consolar a un enfermo, o a llevar un consejo al que se encuentra en la tribulación, o una ayuda en favor de una causa buena. Así es como debe celebrar el domingo el hombre cristiano”.

Mezclando elementos de solidaridad religiosa con otros de carácter civil y económico, la sistemática parroquialización del espacio rústico del noroeste logró lo que podríamos denominar en términos de socialización como la cuadratura del círculo, al generar profundos vínculos comunitarios en la sociedad dispersa, y al introducir en la vida de las comunidades rurales el sentido de un ámbito público –en sentido espacial, cultural y simbólico- que hasta entonces estaba circunscrito al espacio urbano. La parroquia, dotada de un espacio perfectamente definido, de una visibilidad institucional magníficamente representada –iglesia, campana, cementerio, campo festivo y recursos estables (diezmos, primicias e *iglesiarios*)-, y de una fuerte identidad simbólica –con patronos, fiestas y actividades sociales específicas-, se convirtió en el centro de una vida social que convocaba a sus feligreses con una cadencia festiva propia del calendario religioso, y con otra periodicidad extraordinaria definida por las fiestas y la celebración de los ritos de paso –bautizos, bodas, matrimonio y entierros- que dieron lugar a una intensa vida de comunidad. La organización de la catequesis para niños, el reciclaje pascual de los adultos y la prédica ritual y permanente se convirtieron también en el primer mecanismo efectivo de socialización educativa en el mundo rural, a lo que muy pronto habría de añadirse la utilización del marco parroquial para importantes procesos de organización cívica, para dotaciones comunales de recursos agrarios y para la organización de trabajos colectivos. Finalmente también hemos de consignar como elementos esenciales del proceso de socialización parroquial la creación de los censos de nacidos, bautizados, matrimonios y defunciones que durante muchos siglos constituyeron la base esencial de identificación cívica tanto en el mundo rural como en el urbano.

Debido a su función socializadora esencial, que abarcó al mismo tiempo aspectos civiles y religiosos de cada comunidad rural, la institución parroquial mantuvo su estabilidad y su función a lo largo de los siglos y sin variantes notables, hasta el punto de extender su capacidad de reforzar la vida social y comunitaria de los espacios urbanos, donde el modelo parroquial se fue instalando también con ligeras y obvias variantes. Aunque fue precisamente en el ámbito urbano y periurbano donde la parroquia empezó a perder su identidad y su importancia, al competir con los instrumentos socializadores de la población moderna, y por eso puede decirse que los últimos doscientos años de historia, los que transcurren entre las revoluciones liberales y nuestros días, volvieron a poner de manifiesto la particularidad inimitable de la parroquia rural, cuya influencia socializadora siguió siendo absoluta hasta tiempos muy recientes.

Pero a partir del último tercio del siglo XX la parroquia también hizo crisis con el mundo rural, y nunca quedará del todo claro si fue la crisis de la parroquia —especialmente de sus funciones y simbologías religiosas— la que aceleró la invertebración social del espacio rural, o si fue la crisis económica y estructural del mundo rural la que se trasladó al orden religioso y a su estelar circunscripción rural. Pero ya nadie puede dudar de que, a pesar de algunos fuertes vínculos parroquiales que aún perviven, la parroquia dejó de ser el referente esencial de la vertebración del espacio rústico, y el déficit de socialización comunitaria volvió a emerger de forma sensible, al menos en términos comparativos, frente al mundo urbano.

Al pararnos en estas consideraciones de carácter antropológico, que algunos llamarán abstracto, somos conscientes de que muchos estudiosos de la problemática rural, acogidos preferentemente a la subjetiva objetividad de las ciencias económicas y urbanísticas y a la ingeniería de la reorganización agraria, caerán en la tentación de despreciar esta perspectiva. Y por eso queremos recordar que los habitantes del rural de hoy no son campesinos adscritos a la gleba y obligados a residir en ella, y que, si encuentran carencias de socialización y servicios que les impidan equipararse con los estándares de la civilización actual, no necesitarán la ruina económica ni la inviabilidad de sus explotaciones para abandonarlas, bien sea directamente, como en parte se está haciendo, bien sea a través de la masiva emigración de los jóvenes hacia otros espacios. Y en eso tiene singular significación el hecho de que una parte importante de la actual población rural, invertebrada y carente de referentes comunitarios, tenga un déficit enorme de vida social y de todo lo que la vida social conlleva.

4. También lo rural cambia de paradigma.

Desde el mismo momento en que tenemos noticias históricas del desarrollo de la humanidad, los elementos propios de la cultura rural fueron atraídos por la cultura urbana, que tanto en las relaciones sociales y educativas, como en la creación y aplicación de las figuras e instituciones jurídicas y económicas, fue extendiendo al ámbito rural su influencia homologadora. Pero

este proceso fue tan lento y diverso que sólo en los tiempos actuales, con el desarrollo del Estado liberal y democrático y la irrupción de las revoluciones industrial y tecnológica, se ha conseguido disminuir de forma significativa la diferencia entre uno y otro mundo. Y esa es también la razón por la que la actual crisis del mundo rural tiene dimensiones y efectos nunca conocidos, hasta el punto de extenderse la impresión básica de que la cultura rural está a punto de desaparecer en la práctica totalidad de los países desarrollados o en vías de desarrollo, y de que uno de los principales signos de esa punta de civilización con la que aludimos a los países avanzados es la extinción, quizá inevitable, del mundo rural, no sólo en sus formas externas, sino también en su economía, su cultura y sus valores.

	Galicia - 2009	España - 2009	Relación
Tierras de Cultivo	14,03	34,07	1 / 2,42
Prados y pastizales	15,72	13,35	1,2 / 1
Terreno forestal	59,52	36,19	1,6 / 1
Ríos y Lagos	0,82	1,33	1 / 1,62
Otros (suelo artificial, especialmente)	9,9	15,06	1 / 1,52

► Usos del suelo %
Elab. Propia
Fuente: Magrama

Conviene recordar, sin embargo, que la idea de crisis del mundo rural no tiene nada que ver con la desaparición de la agricultura, de la ganadería y de la producción de elementos otrora vinculados a las actividades propias del mundo rural. Más aún, la experiencia nos sugiere que a medida que el mundo rural desaparece, y deja lugar para la expansión de la agricultura y la ganadería industrializada y empresarializada, la producción de bienes aumenta en proporciones geométricas, aunque sea a costa de llevarse por delante las dos claves esenciales del mundo que se va: la existencia de una población anclada en la cultura rural, garante de sus equilibrios y valores, y la existencia de un equilibrio ecológico, esencialmente sostenible, que contextualizaba la producción agraria y sus necesidades colaterales en un marco físico concreto y determinado. Porque el acoso al mundo rural, tal y como fue reconocido e idealizado a lo largo de la historia, no viene sólo del crecimiento urbano, que es el fenómeno demográfico estructural del tiempo presente, sino de la necesidad de sustituir el modo de vida y las estructuras de producción del mundo rural por formas de explotación y comercialización que hagan viables los altos consumos de la sociedad moderna, que sean capaces de retribuir a la mano de obra que los gestiona, que respondan a los modelos competitivos en los que se resuelve actualmente la producción y transferencia de bienes y servicios, y que permitan la igualación creciente de una ciudadanía que hasta el momento actual tenía asumida, y daba una cierta conformidad, a la diferencia esencial de vida, recursos y perspectivas que siempre estuvo vigente entre la población rural y la urbana.

Con esto se quiere decir, y ahora lo afirmamos de forma expresa y contundente, que el mundo rural tal y como lo hemos conocido hasta mediados del siglo XX, y tal y como lo hemos idealizado en sus aspectos bucólicos y románticos, está en proceso de desaparición irremisible, y no sólo porque sus estructuras económicas se hayan hecho incompatibles con los modelos de explotación modernos, sino porque sus actores, las personas instaladas en los oficios de la agricultura y en muchas otras artesanías coadyuvantes, no son compatibles –quizá deberíamos decir “económicamente compatibles”- con el concepto de ciudadano, igual en derechos y oportunidades, que tenemos en la actualidad. Dotar al mundo rural de los servicios y equipamientos de que dispone el mundo urbano, y garantizar a sus hijos la promoción educativa y profesional que alcanza al sustrato urbano, es un objetivo incompatible con el mundo rural tradicional. Y el hecho de mantener lo que fueron las infraestructuras y ambientes agrarios sin que la población asuma –como siempre asumió- los sacrificios de toda clase que ello comporta, es un objetivo de todo punto imposible para los poderes públicos.

5. Un diagnóstico sobre nueve síntomas bien visibles.

Esta decadencia del mundo rural, que afecta a la práctica totalidad de sus componentes, se aprecia de manera progresiva a través de varios procesos destacables:

1. En cuanto a las infraestructuras, porque su dotación, uso y mantenimiento implica un orden urbanístico y de asentamiento que predomina sobre los tradicionales asentamientos rurales. Las dotaciones de carreteras, suministros de aguas y saneamientos, acceso a las redes de comunicación y suministros energéticos, exigen del espacio rural un orden nuevo, que a medida que las dotaciones se hacen más complejas, se hacen también más costosas y determinantes sobre los modelos rurales tradicionales.
2. Los problemas urbanísticos que afectan a la construcción de viviendas rurales adaptables al tipo de actividad tradicional, y la dificultad para crear modelos de vivienda que cumplan al mismo tiempo los estándares de calidad de vida y las exigencias propias de la actividad agraria y ganadera, están haciendo muy difícil la compatibilidad entre la vida rural y el urbanismo moderno, lo que a medio plazo puede abocarnos a un abandono masivo de la vivienda dispersa y a un proceso de concentración en núcleos intermedios que debe derivar en sustanciales modificaciones del espacio rural y de su sostenibilidad.
3. En cuanto a los sistemas de comunicación de carácter público, es evidente que su racionalidad es de todo punto incompatible con la dispersión de la población que caracterizó al rural gallego, aunque esta característica no sea extensible a la ruralidad en su conjunto.
4. Las dotaciones de servicios son excepcionalmente difíciles y costosas en lo que se refiere a los grandes pilares del bienestar –educación y sanidad y servicios asistenciales-, ya

que su prestación racional y viable depende de la existencia de centros dimensionados de acuerdo con las exigencias de calidad y accesibilidad que connotan los servicios generales y obligatorios. El intento de extender de forma imparables los servicios médicos, educativos y geriátricos sólo ha servido para crear un minifundismo caro e ineficiente en estas dotaciones, y la irracionalidad del proceso va aumentando a medida que aumenta también la despoblación y dispersión de los núcleos y la edad media de sus habitantes.

5. Como consecuencia de estos vacíos y dificultades, la crisis del mundo rural se nota especialmente en la disminución de la población, en un proceso que acumula los efectos negativos y progresivos de la emigración, el envejecimiento, la disminución de los núcleos familiares a menos de dos miembros por unidad, la falta de perspectivas de educación, promoción y empleo, y la incapacidad de nuestro modelo agrario para proveer sueldos asumibles para todos los trabajadores afectos al modelo rural tradicional. Los informes demográficos de la UE nos recuerdan que una sociedad envejecida se caracteriza por “niveles de desarrollo bajos, alto desempleo y una elevada proporción de activos dedicados a sectores en declive económico”, y que con un elevado índice de población mayor de 65 años, es inevitable que se “polaricen las diferencias sociales” y aumente la pobreza, y que se acelere de forma progresiva la crisis de la natalidad.

El 15,8 % de los gallegos (433.049 h) tienen menos de 20 años.

El 28 % (766.277 h) están entre 20 y 40 años.

El 34,1 % (933.550) tienen más de 40 años.

El 22 % (603.761) habitantes tienen más de 65.

Con esta radiografía cabe prever, de acuerdo con los análisis de Bruselas, grandes dificultades para financiar los servicios públicos, la asistencia sanitaria y las infraestructuras, y la dotación de servicios a las áreas rurales puede convertirse en un lujo inalcanzable para la economía de Galicia.

6. Especialmente grave resulta para la pervivencia del mundo rural el hecho de la despoblación masiva de la Galicia interior, que, salvando la existencia de algunos núcleos urbanos en la capitales provinciales y ciudades intermedias, opera a favor de la franja costera, en la que ya se acumulan, en un espacio relativamente limitado, 2/3 de la población total de Galicia. Los problemas demográficos de Galicia ya no tienen solución efectiva en el campo de la demografía, ya que la pérdida de población, su envejecimiento y sus desequilibrios territorial son a corto plazo irreversibles¹³.
7. La única respuesta a este problema, que se manifiesta de forma paradigmática en el espacio rural, consiste en actuar de tal forma que el sistema productivo no resulte irreversiblemente dañado, que los servicios –especialmente los asistenciales- sean sostenibles, y que los desequilibrios demográficos no se trasladen al territorio –en sus aspectos urbanísticos, infraestructurales y de equipamiento- aumentando su ya grave y creciente irracionalidad.

¹³ Las hipótesis elaboradas sobre las poblaciones de las distintas Comunidades Autónomas establecen que durante la próxima década el crecimiento demográfico relativo más intenso se dará en Castilla-La Mancha (17,5 %), Región de Murcia (16,6 %), Illes Balears (15,9 %) y Comunitat Valenciana (14,4 %).

Por el contrario, de acuerdo con los parámetros considerados como más seguros, la población decrecerá en el Principado de Asturias (-1,7 %), País Vasco (-1,3 %) y Galicia (-1,2 %), ya que el descenso del saldo vegetativo de estas comunidades autónomas no se verá compensado por los saldos migratorios interiores y exteriores. Las defunciones excederán a los nacimientos en siete comunidades autónomas (Galicia, Castilla y León, Principado de Asturias, País Vasco, Extremadura, Aragón y Cantabria).



Y eso es tanto como decir que, o nos organizamos para poder funcionar con una población disminuida, muy envejecida y territorialmente concentrada, o no podremos soportar los costes del modelo. La idea de una crisis demográfica subyace ya, como causa o consecuencia, o como ambas cosas a la vez, en nuestros problemas de financiación autonómica, en los costes crecientes de los servicios sanitarios y asistenciales, en el déficit de oferta laboral equilibrada y suficiente que denota nuestro sistema productivo, y en las dificultades que existen para programar de forma rigurosa y eficiente la mayor parte de nuestras infraestructuras. Porque las demandas de algunas áreas territoriales se están modificando o están disminuyendo a un ritmo tal que hace redundar en derroche lo que antes era pura necesidad, y porque si no cambian las expectativas del 73 % del territorio que está en franca recesión demográfica, pronto serán insostenibles gran parte de sus servicios existente o futuros.

8. También hemos de dar una grande y creciente importancia al proceso de *rururbanización* que se está produciendo en toda la franja costera y en los entornos de las ciudades y villas intermedias del interior, en los que un crecimiento apenas controlado a base de viviendas y locales dispersos construidos al margen de una plena racionalidad urbanística y en modo progresivamente disperso está matando los ricos espacios rurales que se habían creado en los entornos urbanos y al socaire de sus demandas y ventajas económicas, sin que ello implique un correlativo crecimiento de los núcleos urbanos¹⁴, una mayor racionalidad en los costes de bienes y servicios y una mayor sostenibilidad infraestructural del modelo. Lo que en realidad está sucediendo es que estamos destruyendo la racionalidad rural sin cambiarla por una racionalidad urbana, y que, como consecuencia de un proceso poco estudiado de transformación del hábitat, estamos generando un modelo intermedio – eso que hemos denominado “espacio rururbano”- cuya insostenibilidad esencial puede pasarnos importantísimas facturas en los años venideros¹⁵.
9. En orden a cualquier posible solución de los problemas estructurales que determinan la decadencia del medio rural gallego tenemos que hacer especial hincapié en la inadecuación existente entre la actual organización territorial de Galicia –el asentamiento del poder sobre el territorio- y la pretendida racionalidad de los servicios y dotaciones destinados a generar una sociedad rural moderna e igualitaria. Salvo en las áreas que el tiempo transformó en urbanas o periurbanas, los modelos de gestión y administración y los componentes básicos de la cultura cívica se fueron conformando a imagen y semejanza de las estructuras rurales y parroquiales, y no a la inversa, y eso hace que una parte importante del poder político, especialmente el poder local, en vez de comportarse como un agente transformador y modernizador, se ha convertido en una inercia conservadora que aumenta la ineficiencia y el coste de los servicios y contribuye a la disfuncionalidad creciente del espacio rural¹⁶. Los poderes públicos actúan cada vez más sobre el medio rural, pero, lejos de hacerlo con un criterio modernizador coherente y continuado, se limitan a paliar los inconvenientes estructurales que impiden el desarrollo de una vida social avanzada y de una actividad económica rentable. Y por eso no será posible parar esta dinámica si no se afronta con decisión el cambio de la planta municipal y una efectiva comarcalización – operativa, democrática y autónoma- del territorio.
10. Para darnos una idea de la dinámica destructiva que actúa sobre el rural gallego conviene adoptar una perspectiva en la que se combinen –como si fuese una tormenta perfecta- los tres elementos que hemos ido introduciendo en los análisis parciales: la dispersión, el envejecimiento y las dificultades de financiación de los servicios e infraestructuras. La existencia de una población dispersa y con dinámicas migratorias internamente desequilibradas, características ambas en las que Galicia es notable, constituyen un agravante excepcional de los problemas demográficos, ya que si el envejecimiento multiplica los costes del sistema de servicios sociales y sanitarios, la dispersión vuelve a incidir con tasas muy notables sobre el encarecimiento de los mismos servicios. Y si ambas cosas se dan a la vez, la perspectiva financiera es, incluso a corto plazo, muy alarmante.

¹⁴ Estévez, X. (2001): “Educación e urbanismo. A cidade como proxecto cívico”. En: Santos Rego, M. A., e Lorenzo Moledo, M. M., eds. (2001): *A construción educativa da cidade. Unha perspectiva transversal*. Santiago: Litor, pp. 121-132.

¹⁵ Bohigas, O. (2004): *Contra la incontinencia urbana*. Barcelona: Electa; *passim*.

¹⁶ Barreiro Rivas, X. L. (2009): “Hacia una nueva estructura municipal”. En: Rodríguez González, R., dir. (2009): *Reformar la Administración territorial. Municipios eficientes y viables*. Santa Cristina (Oleiros): Netbiblo, pp. 1-19, cfr.: pp. 16-18.

La dinámica demográfica sobre el territorio gallego

La población gallega está afectada por dos dinámicas desequilibradoras dominantes: una hacia la costa, en la que sólo son excepciones notables las ciudades de Lugo y Ourense, y otra hacia el Sur, en la que constituye una notable excepción la conurbación formada por A Coruña y Ferrol en las Rías Altas. La presencia creciente de ambas dinámicas conforma el espacio de las Rías Baixas –consideradas como un continuo costero que va desde el Tambre al Miño- como una abigarrada sucesión de espacios urbanos y suburbanos que, al tiempo de poseer las características demográficas más aceptables de Galicia, acumula también muchas tensiones derivadas de la dificultosa ordenación del territorio, de sus comunicaciones y de sus servicios y de la creciente extensión del espacio *rururbano* que ya hemos criticado¹⁷.

Esta excepción suave de las Rías Baixas determina también el único espacio en el que las dinámicas demográficas, aunque con mucha dificultad, podrían ser reversibles, ya que mantiene mejores indicadores en lo relativo a la juventud y fertilidad de la población ya asentada y un atractivo ligeramente mayor sobre los flujos migratorios. Ello hace que, a pesar del pesimismo que arrojan todas las experiencias de dinamización activa de la demografía, la conurbación de las Rías Baixas constituya el único escenario posible para un programa de dinamización global.

Las excepciones señaladas en el desierto demográfico interior sobre las ciudades de Lugo y Ourense empiezan a dar signos de agotamiento derivados de la gravísima dinámica de envejecimiento y dispersión de sus territorios provinciales, por lo que cabe pensar que en modo alguno van a funcionar como elementos de reequilibrio territorial de la demografía. Y el mismo cansancio, aunque mucho menor, parece operar también sobre la conurbación de las Rías Altas, donde las ciudades de Ferrol y Coruña presentan un estancamiento demográfico preocupante en relación a lo que fueron sus dinámicas anteriores a 1980.

La consecuencia es que sobre el rural interior de Galicia pesan ya todos los elementos propios de una recesión demográfica aguda –envejecimiento, baja natalidad y dispersión poblacional muy acusada-, que acabará agravando de forma muy notable las políticas de establecimiento y sostenimiento de los servicios sociales y sanitarios, y, en general, de todos los servicios esenciales para el bienestar y la modernización social. También dificultará sobremanera la compatibilidad laboral –sobre todo de las mujeres- y la rentabilización de las infraestructuras.

6. Un “mundo rural vivo” que pierde vitalidad.

Llegados a este punto, y para no quedarnos sólo en el diagnóstico, conviene que nos preguntemos si todavía existe alguna posibilidad de detener el proceso de reducción y

¹⁷ Barreiro Rivas, X. L. (2003): “Vigo: un centro urbano para a Galicia global”. En: Vázquez-Vicente, X. H., ed. (2003): *Vigo. Economía e Sociedade*. Vigo: Xerais, pp. 79-95, ver pp. 81-84.

posible desaparición de los espacios rurales, y hasta qué punto es realista y sostenible esa posibilidad. Aunque al tiempo de hacernos esta pregunta -que nos habla de políticas públicas de agricultura, medioambiente, urbanismo, economía y otros diferentes aspectos- debemos dejar claramente establecido que en modo alguno está en duda la pervivencia de un espacio agrícola reestructurado, modernizado y productivo, que, a poco que se modifiquen algunos aspectos estructurales de la economía agraria, podrían expansionarse, de forma notable, en un inmediato futuro. Lo que aquí está en cuestión, como hemos dicho desde el principio, es la pervivencia de la cultura y de los valores que determinaron tradicionalmente los espacios agrarios, y que fueron incorporados por los movimientos románticos, nacionalistas y ecologistas a la identidad, en buena parte estereotipada, de Galicia.

También conviene recordar que esta pregunta, lejos de hacerse sobre una pizarra en blanco, se realiza después de una acumulación de políticas agrarias de diversa naturaleza que, inspiradas por un cierto fisiocratismo, e iniciadas en su mayoría durante el franquismo – años cincuenta y sesenta del siglo XX- supusieron la inversión de una enorme cantidad de recursos públicos que sólo en parte se tradujeron en resultados económicos, y que, después de producir grandes cambios en la fisonomía del paisaje y en los equilibrios ecológicos, apenas incidieron nada en el mantenimiento de la cultura rural y en el asentamiento efectivo de la población agraria. En este tipo de políticas cabe incluir las colonizaciones, los llamados saneamientos de humedales y marismas, la concentración parcelaria¹⁸, las repoblaciones forestales del Estado¹⁹, los planes de encalado y fertilización, la mecanización y motorización agrícola, los procesos de ordenación rural²⁰, las ayudas a la vivienda rural, la proliferación de vías de comunicación, el desarrollo de infraestructuras sanitarias, energéticas y educativas y un largo etc.

La larga y diversa experiencia acumulada en Galicia, y muy especialmente de lo actuado entre 1940 y 2010 viene a demostrar que la gran mayoría de los programas destinados a la transformación estructural del espacio agrario y a la modernización de la agricultura han quedado muy lejos de sus objetivos, y en modo alguno han servido para evitar el abandono masivo de las explotaciones agrarias, el envejecimiento y la pérdida de población de las áreas estrictamente agrarias del interior, y el consiguiente colapso del llamado mundo rural, cuya transformación se está operando de una manera bastante anárquica y al margen de cualquier modelo caracterizado por su sostenibilidad y por una visión integral –sociológica, cultural y económica- del mundo rural. Por eso cabe concluir que, si bien es posible que un programa integral de modernización agraria tenga viabilidad y éxito en lo referido a los incrementos de producción agraria y a la creación de explotaciones competitivas, no parece posible que tales objetivos se logren mediante actuaciones que sean compatibles con el ideal rural que hasta ahora hemos cultivado, ni con el asentamiento de la población que sirvió para crear y sostener esa cultura o esa forma de vida que hemos capitalizado sociológica y políticamente en forma de identidad.

¹⁸ Crecente Maseda, R., Álvarez López, C. y Fra Paleo, U. (2001) *Concentración parcelaria en Galicia: caracterización y evaluación*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia.

¹⁹ Una de las principales obras de Luis Ceballos y Fernández de Córdoba, realizada junto a Joaquín Ximénez Embún, fue el Plan General de Repoblación de España, realizado en 1938, fundamento de una filosofía —adelantada para la época— en la que establecía las modernas bases ecológicas de las repoblaciones.

²⁰ La Ley 54/1968, de 27 de julio, de Ordenación rural, cerraba un ciclo legislativo de política agraria impulsada por el franquismo desde 1940, y establecía la necesidad de refundir y armonizar las leyes sobre colonización, concentración parcelaria, conservación de suelos, fincas mejorables y explotaciones familiares protegidas.

En nuestra visión pesimista sobre la realidad rural de Galicia, que en modo alguno debe de identificarse con un pronóstico negativo sobre la economía agraria, estamos convencidos de que, lejos de seguir insistiendo en programas de equipamientos estructurales parcialmente fracasados, llegaremos a ver programas de reposición de los espacios naturales y agrarios destruidos por intensivas campañas de intervención sobre el medio rural, que, en el momento de alcanzar un alto grado de desertización poblacional, se convierten en auténticas contaminaciones urbanísticas de espacios rurales a los que, sin darles viabilidad social y económica, se les priva de los valores ecológicos y paisajísticos que constituían su valor esencial.

Si analizamos con seriedad la evolución de costes aplicados al sostenimiento de un mundo rural caracterizado por el minifundismo, la dispersión poblacional, el envejecimiento y la dificultad extrema para la dotación de servicios sociales racionales y eficientes, ya es posible concluir que la actual progresión de costes es de todo punto insostenible, que la calidad de los servicios prestados ya ha alcanzado los máximos niveles a los que con pleno realismo podemos aspirar, y que cuanto más tiempo sigamos invirtiendo en una senda sin futuro más difíciles y caras van a resultar las políticas de modernización demográfica y estructural del espacio que hemos denominado rural.

El problema es que, más allá de la pérdida del mundo rural tradicional, en sus aspectos económicos y culturales, la persistencia del modelo de propiedad y de las formas de herencia que son dominantes en el campo gallego, unidas a la práctica inexistencia de un mercado de tierras que resulte realista y transformador a la vez, la producción agraria gallega también está en abierta recesión, ya que la creación de explotaciones modernizadas y eficientes sólo se está dando en las actividades ganaderas y en la producción de aves, porcino y otras especies altamente especializadas. Y por eso hemos de concluir que, lejos de estar ante una crisis de transformación desde una agricultura tradicional a otra moderna, más tecnificada y empresarializada, estamos pasando del los excedentes de población agraria característicos de los años setenta y ochenta del siglo XX a una desbandada general que pone en verdadero peligro el hábitat, la cultura y la producción agraria.

La causa principal de esta situación de extrema penuria es, como en tiempos de Colmeiro o Bouhier, una estructura de propiedad, irracional para la agricultura de mercados, que los largos procesos de concentración parcelaria y ordenación rural no han logrado corregir, y cuya irracionalidad se va extendiendo al paso del tiempo y al socaire de un uso espontáneo del suelo, en irracionalidad urbanística, irracionalidad en la dotación de servicios e irracionalidad ecológica. Por eso debemos ser conscientes de que, más allá de los efectos económicos del minifundio y la hiperparcelación, ciertamente perniciosos, se está produciendo un abandono sistemático de cultivos y explotaciones que degrada el paisaje rural y las condiciones de habitabilidad de miles de núcleos de población que pierden su contexto estructural y dejan

de ser viables tanto en lo habitacional como en lo productivo. Y es ahí donde se cierra el círculo de un proceso de evolución negativa que, aunque sólo sea en orden a su introducción en la agenda del poder con el nivel de urgencia y gravedad suficiente, conviene diagnosticar con crudeza y realismo.

7. A modo de conclusión

La tesis con la que se nos invitó a esta reflexión es optimista, al suponer que el “mundo rural” gallego aún tiene vitalidad suficiente para sustentar su propia reforma estructural y reforzar no solo su sostenibilidad ambiental y económica sino también su centralidad identitaria. Para ello se invoca la excepcionalidad de ciertas comarcas ya mencionadas -Deza, Terra de Montes, Tabeirós, Ulloa, Terra Chá y Melide- que todavía hacen compatibles excelentes estándares de progreso y modernización con el mantenimiento de una actividad agraria económicamente relevante. Nuestro análisis, sin embargo, está teñido de un claro pesimismo, que si bien nos permite mantener una hipótesis de reversión del proceso que, si bien podría hacerse realidad en términos teóricos y circunstancias extraordinarias, en modo alguno nos permite detectar o pronosticar que estamos en ese camino, o que hay síntomas, siquiera remotos, de una vuelta ordenada a ese “mundo rural” que está colapsando.

Lejos del optimismo que subyace en la hipótesis, creemos que ese colapso, que afecta especialmente a la descripción cultural y antropológica del espacio rural, se está trasladando también a la producción agraria, sin dar lugar a una mutación modernizadora del sistema productivo que, en términos estrictamente económicos, podría considerarse un mal menor. Y por eso proponemos una reflexión encuadrada en la metodología de las políticas públicas que, si no consigue definir un plan y unos recursos para una intervención eficaz, evite al menos la pérdida de esfuerzos y recursos que están produciendo las intervenciones heterogéneas y aisladas.

Y ya para terminar queremos llamar la atención sobre la necesidad de que el estudio del medio rural se aborde en amplia perspectiva y con carácter interdisciplinario, toda vez que ya se ha producido ese salto indeseado en el que las razones más graves del colapso que describimos no pueden considerarse propias del mundo y de la actividad agraria, sino propias de dos fenómenos degenerativos –la dispersión y el envejecimiento- que ya se han instalado en todos los órdenes de la sociedad y la economía de Galicia.

Bibliografía:

- Antoine, A., Cocard, M., Pichot, D., eds. (2005): *La Maison rurale en pays d'habitat dispersé: de l'Antiquité au XX^e siècle: actes du colloque de Rennes, 29-30-31 mai 2002*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Augé, M. (1993): *Los "no lugares", espacios del anonimato: una antropología de la sobremodernidad*. Barcelona: Gedisa.
- Barciela López, C. F., y López Ortiz, M. I. (2003): "El fracaso de la política agraria del primer franquismo, 1939-1959. Veinte años perdidos para la agricultura española". En: *Autarquía y mercado negro: el fracaso económico del primer franquismo, 1939-1959*, pp. 55-94.
- Barciela, C. (1999): "La modernización de la agricultura española y la política agraria del franquismo". En: Moreno Fonseret, R. y Sevillano Calero, F. (eds.): *El franquismo. Visiones y balances*. Alicante: Publicaciones de la Universidad de Alicante.
- Barreiro Rivas, X. L. (2001): "Cultura política e globalización: a construcción e defensa da identidade na Galicia do 2000". En: Aula Castelao de Filosofía (2001): *Globalización e cambio de Milenio*. Vigo: Xerais, pp. 155-175.
- Barreiro Rivas, X. L. (2003): "Vigo: un centro urbano para a Galicia global". En: Vázquez-Vicente, X. H., ed. (2003): *Vigo. Economía e Sociedade*. Vigo: Xerais, pp. 79-95.
- Barreiro Rivas, X. L. (2005-3ª ed.): *A terra quere pobo*. Vigo: Editorial Galaxia.
- Barreiro Rivas, X. L. (2009): "Hacia una nueva estructura municipal". En: Rodríguez González, R., dir. (2009): *Reformar la Administración territorial. Municipios eficientes y viables*. Santa Cristina (Oleiros): Netbiblo, pp. 1-19.
- Bohigas, O. (2004): *Contra la incontinencia urbana*. Barcelona: Electa.
- Estévez, X. (2001): "Educación e urbanismo. A cidade como proxecto cívico". En: Santos Rego, M. A., e Lorenzo Moledo, M. M., eds. (2001): *A construción educativa da cidade. Unha perspectiva transversal*. Santiago: Litonor, pp. 121-132.
- García Mira, R., Sabucedo, J. M., and Romay, J. (2003): "Culture, Environmental Action and Sustainability". Ashland, O.H.: Hogrefe & Huber.
- García Moruno, L., y Hernández Blanco, J. (2010): *Integración de construcciones en el paisaje rural: guía práctica*. Madrid: Editorial Agrícola Española.
- Giddens, A. (1998-2ª): *Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea*. Barcelona: Península. [Edic. original: 1991: *Modernity and Self-identity. Self and Society in the Late Modern Age*. Politi Press en asociación con Basil Blackwell].
- Gómez Ayau, E. (1978): "De la Reforma Agraria a la Política de Colonización (1939-1957)". *Agricultura y Sociedad*, 7.
- Gurtov, M. (1990): *Política humanista global*. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor S.A. [Edic. original: 1988: *Global Politics in the Human Interest*. Boulder, Colorado, EEUU: Lynne Rienner Publishers, Inc.].
- Inglehart, R. (1997): *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Leal, J. L.; Leguina, J.; Naredo, J. M. y Tarrafeta, L. (1975): *La agricultura en el desarrollo capitalista español (1940-1970)*. Madrid: Siglo XXI.
- López Iglesias, E. (1994): *Demografía e estruturas agrarias. Análise da dinámica demográfica e das mudanzas das estruturas fundiarias da agricultura galega, 1950-1993*. Tese de doutoramento. Universidade de Santiago.

López Lillo, A., y Ramos, A. (2010): *Valoración del paisaje natural*. Madrid: Abada.

Mangas Navas, J. L. (1990): "La política de colonización agrícola del franquismo (1936-1977)". En: *Historia y evolución de la colonización agraria en España*. Vol. II. Madrid: MAP/MAPA/MOPU.

Pereiro Pérez, X. (2004): "Para uma antroplogia das relações entre os mundos rurais e os mundos urbanos". Vila Real (Portugal): Revista Tellus.

Perelli, O. (2001): "Implicacións das TIC sobre o

desenvolvemento rexional: unha perspectiva do caso galego". En: Arias, X. C., director (2001): *Información, tecnoloxía e territorio. Galicia ante a sociedade da información*. Santiago de Compostela: Cosello da Cultura Galega, pp. 155-182.

Sartori, G. (2001): *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Madrid: Taurus. [Edición original: (2001): *Pluralismo, multiculturalismo e estranei*].

VV. AA. (2006): *Feísmo? Destruir un país. A fin do territorio Humanizado: un novo intracolonialismo*. Ourense: Difusora de Letras, Artes e Ideas.

[O reto demográfico para o rural galego]

José Antonio Aldrey Vázquez

Profesor titular de Análise Xeográfica Rexional na USC. Director do Departamento de Xeografía. Con anterioridade foi profesor das Universidades Pablo de Olavide (Sevilla), León, Cantabria e Autónoma de Madrid.

“A aldea é unha mestura de lama e fume, onde os cans ouvean e a xente morre –cando está de Deus-, como di a madriña. Os rapaces somos tristes. Enredamos, corremos tras dos foguetes e ata rimos, pero somos tristes. Temos a pobreza e os trafegos da terra aniñados nos ollos”.

Xosé Neira Vilas: Memorias dun neno labrego (1951).

Esta cita do comezo de *Memorias dun neno labrego*, formulada por Balbino, o protagonista, practicamente non sería hoxe posible que se repetise, pois na actualidade o rural galego está ermo de nenos, con moi poucos habitantes e, unha parte moi considerable dos mesmos, anciáns. Xa case non hai rapaces, e os poucos que existen non falarían do traballo na terra. A sociedade é outra, a vida rural campesiña tal e como a viviu Balbino xa non existe. A xente da aldea segue a morrer, como el anunciaba, máis non cando está de Deus, senón cando a bioloxía impón a súa lei, as persoas maiores acaban por desaparecer e no rural de Galicia, como veremos ao longo do presente texto, os maiores son moitos e moi maiores.

Con estas premisas previas anunciadas, esta aportación xirará en torno a unha serie de eixes fundamentais:

En primeiro lugar farase un achegamento moi xenérico a como se pasou dun rural produtivo, ocupado e do que vivía boa parte do colectivo galego, á situación actual de dependencia económica dos centros urbanos, cunha demografía en declive e moi avellentada. A continuación a exposición centrarase en sinalar como foi a evolución demográfica a nivel municipal e das densidades humanas na ocupación do territorio. En terceiro lugar, abordaranse ás dinámicas natural e migratoria acontecidas no rural e no conxunto de Galicia e que explican en boa medida a situación actual no tocante ás estruturas demográficas por idade, ás que tamén nos achegaremos. Rematarase o texto cunha serie de reflexións conclusivas de cómo se podería afrontar a situación demográfica do rural para senón reverter as tendencias actuais cara a despoboación, tentar polo menos que se ralentice o proceso e mesmo en determinadas áreas poida conseguirse estabilizar a algúns colectivos demográficos.

1.- Galicia: da clave rural á clave urbana

A sociedade campesiña tradicional existente en Galicia ata ben avanzados os anos 1960 supoñía a existencia de dous circuitos económicos case independentes: o agrogandeiro e o urbano. O agrogandeiro era o dominante en amplas porcións do territorio, mentres que o mundo urbano vivía virado de costas ao rural e cun funcionamento independente, sen apenas relación co resto do territorio galego. Deste xeito, os contactos e intercambios entre ambos mundos eran mínimos (Lois, 1993). A xente do rural ía solucionar asuntos administrativos e de compras especializadas ás cidades. O rural funcionaba no ámbito de relación tradicional,

a parroquia, e nos territorios inmediatos que funcionaban como áreas de intercambio: as feiras. Neste mundo a economía estaba baseada nunha produción agraria asentada sobre un policultivo de subsistencia, de maneira que no ámbito doméstico produciase a maior parte do que se comía, vestía, etc. (Fernández Prieto, 1992).

A evolución posterior do agro galego seguiu as pautas clásicas do proceso de urbanización, de xeito que durante a segunda metade do anos 1960, os 1970 e boa parte dos 1980 houbo notables progresos nas vías de comunicación, favorecendo máis intercambios cos espazos urbanos (Pazos, 2005; Lois, 1996a; Rodríguez González, 1997). Isto implicaba unha certa especialización funcional do campo para atender ás demandas dos mercados urbanos: leite, carne, horta, etc. (Lois, 1996b). Ao mesmo tempo, dende as cidades favorecíase a desconcentración de certas actividades e funcións exclusivamente urbanas (urbanizacións, talleres, industrias, espazos de lecer, etc.) cara os espazos antes exclusivamente rurais. Nun último episodio aparece a rururbanización (ou periurbanización), momento no que as ocupacións agrarias só existen en función das demandas e necesidades urbanas (García Ramón, 1994; Vinuesa e Vidal, 1991),



► Un espacio rural transformado. Concello de Leiro, Ourense.

circunstancia que acontece en Galicia dende os anos 1990 ata a actualidade (Lois, 2004). Sen embargo, con anterioridade a esta situación, durante a primeira metade do século XX, Galicia era un espazo eminentemente rural. A estrutura productiva mostraba unha grande maioría de activos traballando na actividade primaria: 86 % en 1900 e 72 % en 1950 (Campillo, Méndez e Souto, 1993). O artellamento territorial neste período baseábase na parroquia: ámbito da vida cotiá humana e económica (Lisón Tolosana, 1974; Lois e Rodríguez, 1994; Pazo e Santos, 1995). O sistema agrario estaba ancorado nunhas lóxicas de rendibilización productiva da terra, baseada no autoconsumo a través dun policultivo intensivo complementado coa explotación do monte e do bosque, así como cunha modesta gandería (Fernández Prieto, 2000; Villares, 1988). Nesta situación os escasos excedentes monetarios empregábanse en mercar produtos que non se producían no seo do fogar.

Así as cousas, ata os anos 1960 a distribución da poboación en Galicia seguía unhas lóxicas de rendibilización agraria do territorio (figura 1). Aquelas comarcas con condicións favorables para o desenvolvemento agrícola (solos fértiles, topografía cha, clima favorable) presentaban densidades de poboación elevadas: Salnés, Baixo Miño, Santiago, Sar, O Ribeiro, etc. Porén, alí onde o clima e a topografía eran máis desfavorables as densidades poboacionais descendían de xeito notable.

A partires de 1960 comezan a notarse mudanzas nesas ríxidas características sociais, económicas e de organización do territorio, con condicionantes nunha clara crise do mundo rural tradicional, cun progresivo abandono do policultivo de autoconsumo cara un incremento das explotacións dedicadas á produción para os mercados (Lois, 1996b); nun novo episodio emigratorio intenso, ao igual que acontecera con anterioridade á década de 1930, con movementos intrarrexionais, ao resto do Estado e cara o estranxeiro; na industrialización polarizada en moi poucos núcleos impulsada dende o exterior (Precedo, 1987); e, nunha progresiva terciarización da sociedade.

Todos estes aspectos están na base do proceso de urbanización, que fixo que cambiase totalmente a organización territorial do espazo galego, que agora pasará a entenderse só dende unha lóxica urbana (Aldrey, Lois e Somoza, 2000).

Se atendemos de maneira máis concreta ao acontecido no agro galego e ás súas mudanzas productivas, cómpre apuntar que a superación do sistema productivo tradicional baseado no autoconsumo tivo un primeiro paso nos fortes movementos emigratorios acontecidos dende 1950. Esa emigración supuxo unha menor presión demográfica sobre a terra e unha progresiva maior mecanización e aumento do tamaño medio das explotacións (Campillo, Méndez e Souto, 1993).

Así, xa a fins dos anos 1960 e comezos dos 1970 aparecen unha serie de transformacións nos

► Figura 1.-Densidade de poboación a nivel comarcal en 1960. Fonte: INE e IGE.

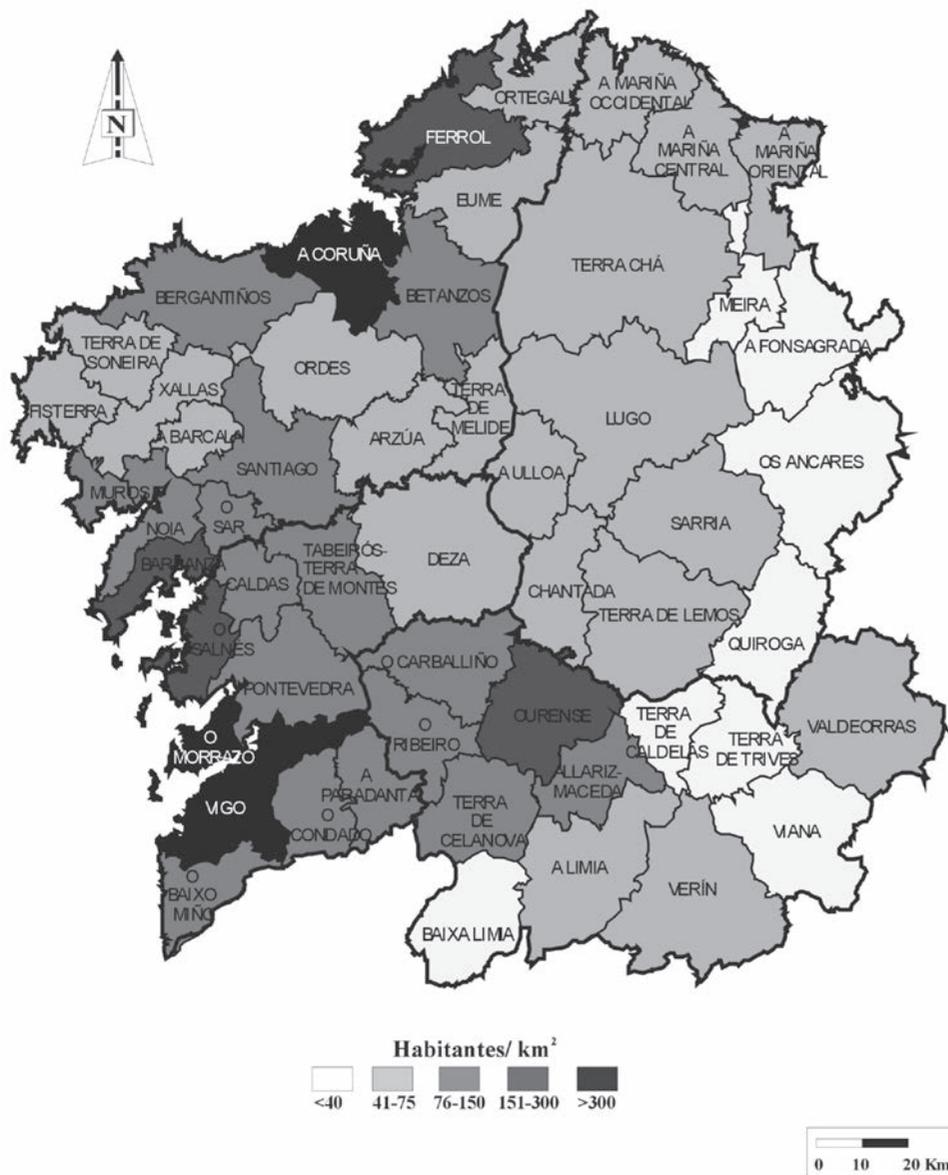
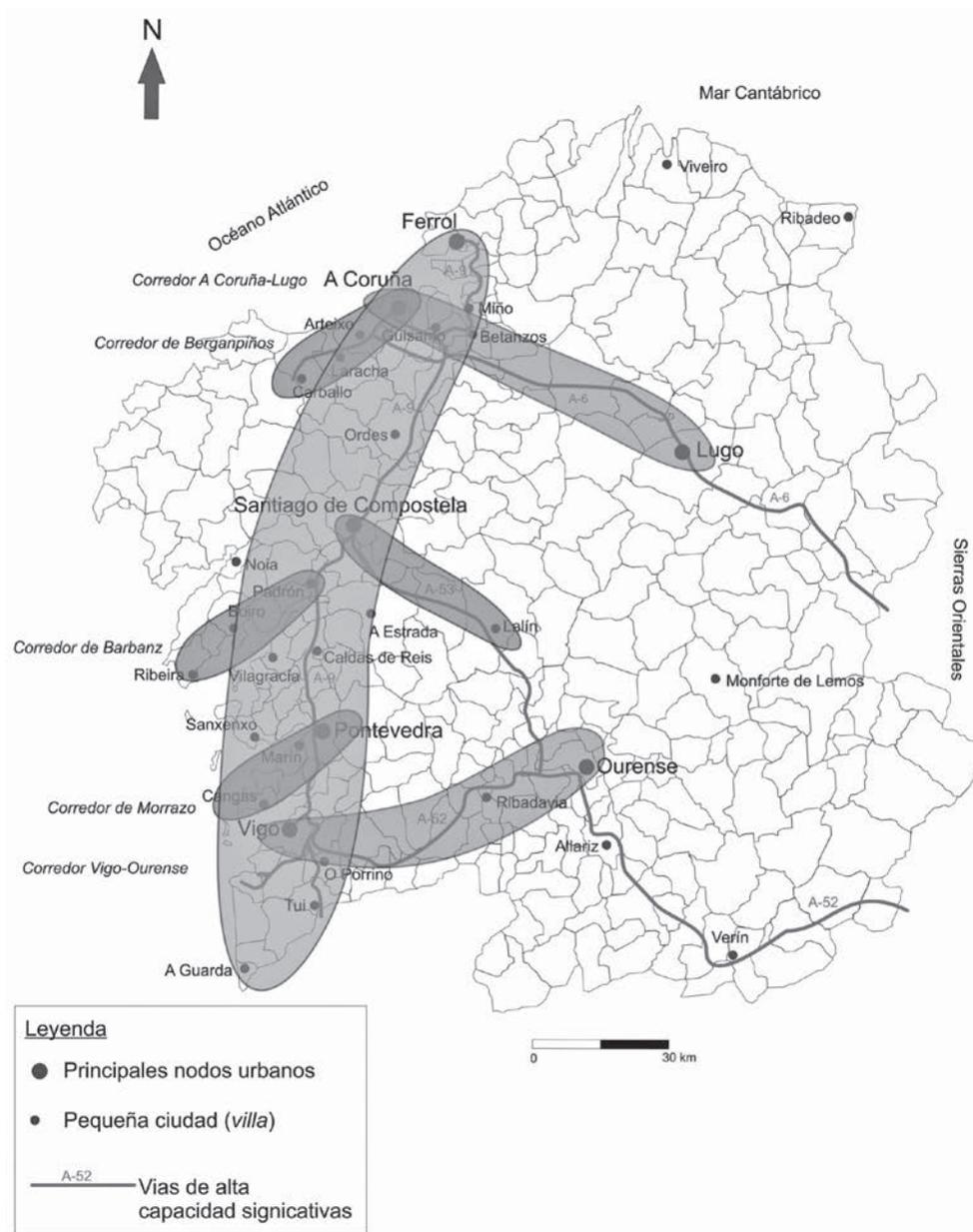


Figura 2.- A organización funcional do espazo galego. Fonte: Miguel Pazós, 2005



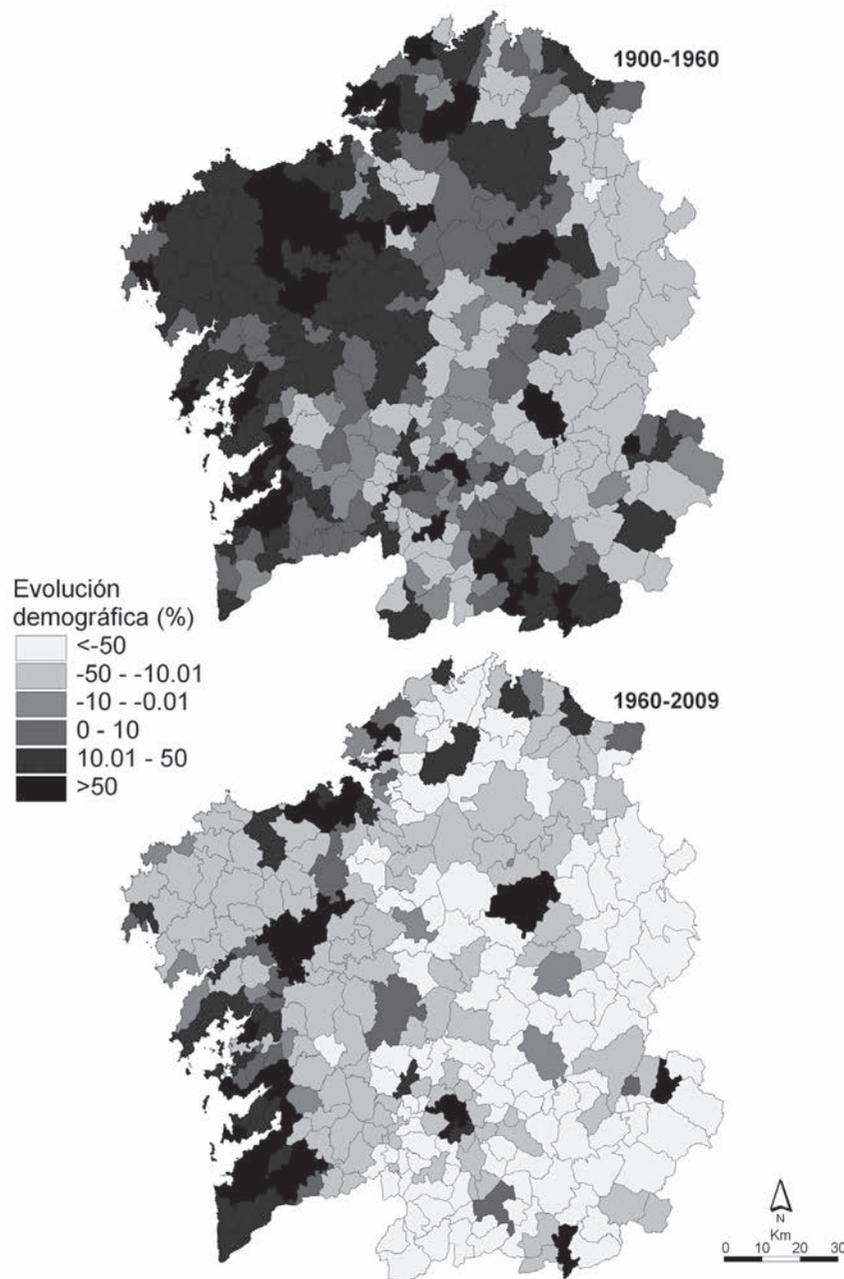
modelos de rendibilización productiva do traballo no campo, adaptándose progresivamente á economía de mercado. Nun primeiro momento o cambio chegou da man da significativa implantación por todo o territorio de granxas avícolas e porcinas (Lois, 1996b). Durante os anos 1970 e 1980 seguiu a importante especialización en vacún para lácteos nas comarcas agrarias interiores. E, máis tarde aínda, nos produtos de horta intensivos ou vitícolas nos espazos e comarcas con mellores potencialidades para desenvolvelos: áreas do litoral, vales abrigados, territorios con solos moi fértiles (Santos, 1992). Todo isto aconteceu impulsado grazas ao crecemento da demanda urbana, que impuxo uns ritmos de cambio relacionados co crecemento da demanda urbana, que impuxo uns ritmos de cambio no rural en relación directa coa proximidade e accesibilidade aos principais núcleos do país. O resultado de todas estas mudanzas que vimos de apuntar foi unha nova organización do territorio (figura 2), que debe entenderse agora dende parámetros urbanos e que establece unha clara dicotomía entre un pequeno espazo moi dinámico, próximo ao litoral, que concentra boa parte da actividade económica e da poboación (80 % do PIB e 75 % do colectivo demográfico), e o resto do territorio, o interior, aínda cun marcado acento rural, tendente á despoboación e con escasas potencialidades económicas.

2.- A evolución demográfica e das densidades na ocupación do territorio

O crecemento da poboación galega dende 1900 á actualidade foi 34 %, cifra que debemos considerar moderada se a comparamos co incremento vivido no conxunto do Estado, que no mesmo período foi do 150 %. O aumento do número de habitantes en Galicia non foi uniforme nin no tempo nin no espazo, xa que houbo unha clara diverxencia na evolución que viviron as provincias occidentais, cun dinamismo moito máis notable, respecto das orientais. Ademais, cómpre indicar que existiu unha data clave no século XX na demografía galega, 1960, momento a partir do cal o que fora un crecemento pequeno, pero continuo, se tornou nun notable estancamento e mesmo en episodios de significativos retrocesos no volume demográfico. Por iso nos aproximaremos a continuación á evolución a escala municipal antes de 1960 e con posterioridade a esa data.

Dende 1900 a 1960 só 114 concellos (36 %) perderon poboación, a maioría de xeito leve (figura 3). Deles, 95 pertencían a Lugo e Ourense, fundamentalmente na contorna dos cordais montañosos orientais e sudorientais e nas terras próximas á Dorsal Montañosa no límite Ourense-Lugo-Pontevedra. Pola súa banda, nas provincias occidentais practicamente só coñeceron pequenos descensoes en áreas montañosas (a Dorsal occidental), pois a maior parte dos seus municipios contaron con incrementos de poboación, especialmente nos núcleos urbanos e vilegos, na área das Rías Baixas e no Baixo Miño, en sectores das Mariñas coruñesas, nas terras da superficie de aplanamento centro-occidental da provincia de A Coruña e no val do río Ulla. Nas provincias orientais tamén houbo áreas con incrementos notables de poboación, ceñidos no esencial ás cidades e vilas, así como ás áreas de agricultura intensiva

Figura 3- Evolución demográfica municipal entre 1900 e 2009.
Fonte IGE e INE



(Ribeiro, A Limia, Verín, Terra Chá) ou lugares de explotación mineira (Valdeorras). Polo seu lado, a evolución entre 1960 e a actualidade reflicte claramente o descenso demográfico que apuntabamos no primeiro apartado (figura 3). O declive poboacional foi xeneralizado, pois 231 concellos (73 % do total) viron como minguaba o seu potencial humano. Nas provincias orientais foron moi poucos os municipios que incrementaron a súa poboación. En Lugo só cinco, a capital e catro na Mariña: Viveiro, Foz, Ribadeo e Burela (nestes casos axudou o pulo económico que protagoniza Burela e as súas actividades relacionadas co mar e a instalación nos anos 1970 de Alúmina-Aluminio). En Ourense, pola súa banda, foron oito os territorios progresivos: O Carballiño (gracias ás inversións de emigrantes), A Rúa, O Barco (minería da Lousa), Verín e Xinzo de Limia (cabeceiras destacadas con desenvolvemento endóxeno), Ourense, San Cibrao das Viñas e Barbadás (estes dous últimos como extensión da área urbana da capital). O resto do territorio destas dúas provincias coñeceu fortes procesos de despoboamento, mesmo as áreas con boas condicións naturais para o desenvolvemento humano e das actividades agrarias como os vales do Miño e Sil, O Ribeiro, A Limia, A Terra Chá e áreas da Mariña lucense.

Nas provincias atlánticas a situación non foi moito máis favorable nas súas comarcas centrais e orientais, onde se deron procesos de despoboación notables. Ademais, na provincia de A Coruña coñecéronse episodios de perda demográfica en amplos sectores da área centro occidental e da Costa da Morte. Pola contra, os espazos máis dinámicos de Galicia atópanse nestes dous territorios, destacando claramente o eixo atlántico que se estende dende Ferrol a Tui. Foi especialmente relevante o crecemento dos municipios da área metropolitana de A Coruña, da comarca de Ferrol, da área urbana de Santiago e das Rías Baixas ao sur do Barbanza, sobresaíndo neste caso a área de Vigo. Fóra deste espazo compre salientar As Pontes (aínda que en descenso nos últimos anos), o sector comprendido entre Camariñas e Corcubión, a Península do Barbanza, Lalín e o Baixo Miño.

Polo que respecta ás densidades demográficas municipais, podemos afondar na mesma idea que xa mostra a evolución demográfica. Xa en 1900 (figura 4) aparecían fortes disparidades na ocupación do territorio. As máximas densidades acadábanse nas Rías Baixas, no Golfo Ártabro e no tercio occidental da provincia de Ourense. Pola contra, os grandes baleiros demográficos situábanse nas serras orientais e sudorientais, na Dorsal Meridiana e en todo o centro da provincia de Lugo, agás o municipio capital da provincia. Cómpre apuntar que as cuncas fluviais tiñan neste momento unha notable influencia como áreas de concentración da poboación gracias á riqueza agropecuaria que xeraban as súas bacías, como as do Miño-Sil ou o Ribeiro en Ourense. A proximidade ao litoral era outro dos factores que incidían en maiores concentracións humanas.

A situación en 1960 (figura 5) non era substancialmente diferente da de seis decenios atrás, aínda que é perceptible unha potenciación do desequilibrio litoral-interior. Nesa data

desaparecera gran parte do baleiro demográfico que existía no centro da provincia de A Coruña, acentuándose ao mesmo tempo a tendencia cara a consolidación do eixo urbano atlántico. Pola súa banda, o Golfo Ártabro e as Rías Baixas viviran importantes fenómenos de densificación, xunto con algunhas vilas. Os vales do Sil e do Arnoia mostraban tamén unha forte densificación, ao igual que acontecía na bacía do Miño, tanto nas provincias de Lugo e Ourense, como na de Pontevedra.

Na actualidade (2010) si aparecen modificacións substanciais no reparto das densidades con respecto das de 1900 e 1960. Percíbese de xeito claro a perda de peso poboacional do territorio galego, en especial nas provincias de Lugo e Ourense. Nelas, amplas porcións do seu territorio chegan a acadar densidades por debaixo de 20 e mesmo de 10 habitantes por quilómetro cuadrado. Só se manteñen concentracións notables nas respectivas capitais e en áreas de urbanización difusa (periurbanas) das mesmas, así como nalgúns núcleos vilegos.

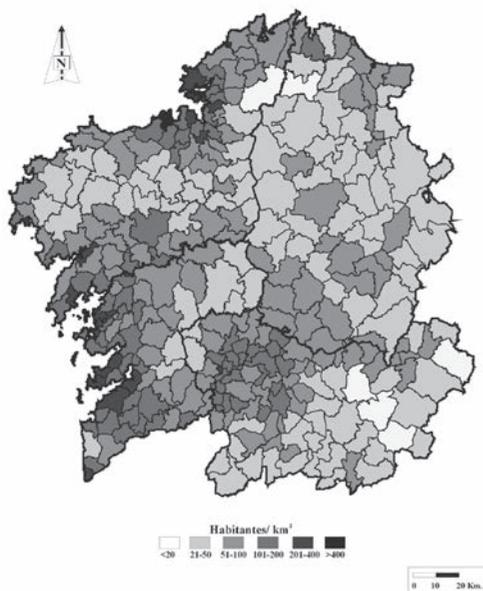
Pola súa banda, a Galicia Occidental non escapa ao retroceso das densidades, especialmente na metade oriental da Coruña, nas súas comarcas centro occidentais e nos municipios pontevedreses limítrofes con Ourense, agás os miñotos e Lalín. As maiores concentracións de poboación prodúcense no eixo atlántico e en xeral en toda a costa occidental, chegando a superarse os 200 hab./km² en amplos sectores do Golfo Ártabro, áreas do Barbanza e nas Rías Baixas, así como en menor medida na Mariña lucense

Por tanto, debemos falar duns claros desequilibrios territoriais no campo demográfico cunha evidente disimetría oeste-leste, non só entre as provincias occidentais máis dinámicas fronte ás orientais regresivas, senón tamén no interior dos conxuntos provinciais, onde do mesmo xeito existen espazos de grande concentración de poboación fronte a outros que tenden a converterse en auténticos desertos humanos.

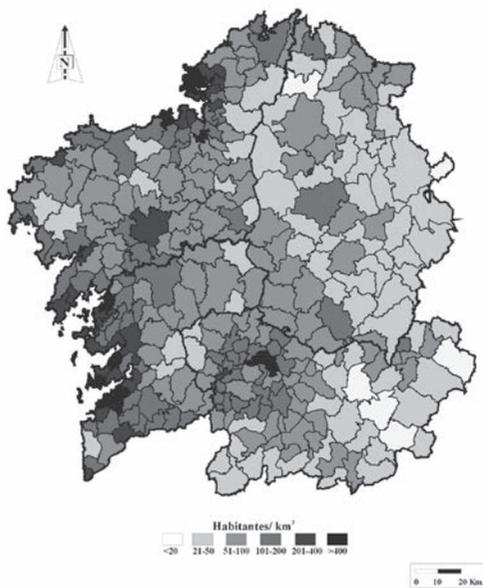
A evolución demográfica e das densidades que vimos de ver é o resultado da actuación conxunta de dúas compoñentes. Por unha banda o saldo natural, ou diferenza entre nacementos e defuncións e, por outra, o balance migratorio ou saldo entre inmigrantes e emigrantes. Ambas variables teñen actuado en Galicia en sentido oposto ao longo de practicamente todo o século XX, pois ata a década de 1980 o saldo vexetativo foi positivo mentres o migratorio era claramente negativo, para pasar a invertirse os papeis dende esa data ata actualidade, cando Galicia gañou poboación por aportes externos mentres que a mortalidade pasou a superar de xeito nítido á natalidade. Cómpre entón que nos aproximemos polo miúdo a estas variables.

3.- Dinámica natural e migratoria

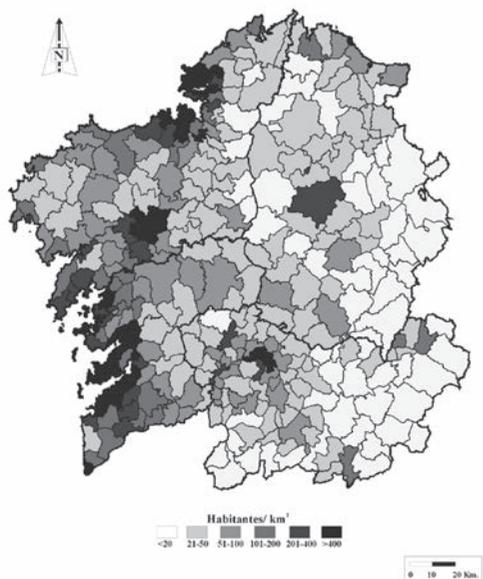
No tocante á Dinámica Natural imos achegarnos a ela a través de dúas taxas brutas, a de



► Figura 4.-Densidade demográfica municipal en 1900. Fonte: INE



► Figura 5.-Densidade demográfica municipal en 1960. Fonte: INE



► Figura 6.-Densidade demográfica municipal en 2010. Fonte: INE

Natalidade e a de Mortalidade. No caso da Taxa Bruta de Natalidade (nacementos por cada mil habitantes) Galicia presentaba a comezos da centuria de 1900 unha natalidade elevada, característica de poboacións con escasos niveis de evolución demográfica, moi semellante

Cadro 1.- Evolución das taxas de natalidade (‰₀₀), 1900-2008

Fonte: Movemento Natural da poboación española, IGE e INE.

	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Galicia	España
1901-1910	33,6	32,8	31,4	32,8	32,8	34,1
1911-1920	29,3	26,1	28,2	28,3	28,1	29,7
1921-1930	29,2	25,4	26,2	27,5	27,4	29,1
1931-1940	26,0	22,9	23,6	24,9	24,6	24,1
1941-1950	22,9	20,0	21,9	23,3	22,3	21,5
1951-1960	19,0	16,9	16,7	21,1	18,8	20,7
1961-1970	17,6	14,3	14,0	20,6	17,2	20,5
1971-1980	17,1	12,0	11,3	19,4	16,3	18,3
1981-1990	10,3	8,8	7,1	11,1	9,1	11,7
1991-2000	7,0	5,8	5,6	8,0	7,0	9,4
2001-2008	7,7	5,7	5,8	8,8	7,6	10,6

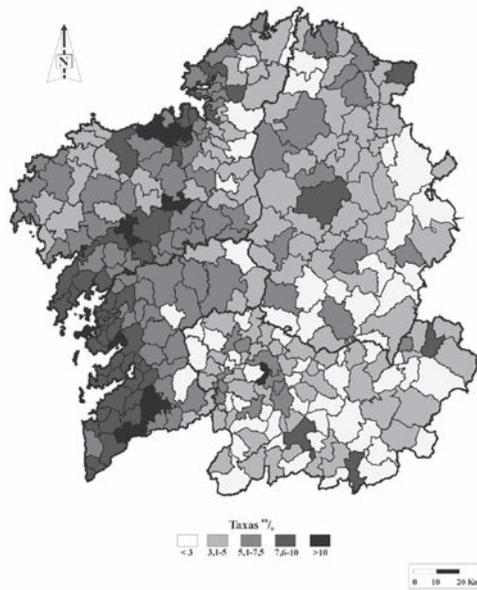
á media estatal (cadro 1).

Durante as primeiras décadas do século XX esta taxa coñeceu unha redución notable, en especial nas provincias de Lugo e Ourense, nas que xa se deixaba notar a emigración e a conseguinte perda de pais e nais potenciais. A partir da Guerra Civil a natalidade cae en picado, agudizándose o descenso a partir de 1981, cando se situou por debaixo do 10 ‰₀₀, acadando na actualidade índices moito menores, especialmente nas provincias orientais, debido ao seu extremado avellentamento. Nos últimos anos o indicador mostrou un certo repunte (que xa non continúa segundo os últimos datos dispoñibles), que parecía indicar un cambio de ciclo demográfico cunha media de fillos por muller en crecemento.

Se nos aproximamos á súa representación a nivel municipal podemos apuntar que na actualidade as taxas de natalidade son a nivel xeral moi febles (figura 7). Só 15 concellos (5 % do total) conseguen superar o 10 ‰₀₀. Practicamente todos eles están situados nas periferias de A Coruña, Santiago, Pontevedra, Vigo e Ourense. As maiores taxas de natalidade aparecen no tercio occidental, fundamentalmente nas Rías Baixas e no Baixo Miño. Fóra deste ámbito só ten certa significación no entorno das cidades do interior, sectores da Mariña lucense, O Barco, Verín e algunhas outras vilas interiores.

Esta drástica redución da natalidade ao longo do século XX hai que relacionala en Galicia cos fondos cambios estruturais vividos nas ordes social e económica. Así, influíron notablemente mudanzas sociais xerais do conxunto da sociedade española (Puyol, 1987): limitación voluntaria dos nacementos vinculada á promoción social e laboral da muller, ao proceso de urbanización ou ao aumento do nivel cultural. E outros máis específicos do caso

► Figura 7.-Taxa de Natalidade. Media 2004-2008. Fonte: IGE



galego, como o avellentamento da estrutura por idades e, sobre todo, a incidencia da forte emigración acontecida ao longo de moitos decenios, coa continua e repetida perda daqueles efectivos en idade de máxima fecundidade, que mermou de xeito irreversible a capacidade biolóxica para manter a poboación de moitas comarcas galegas (Aldrey, 2006).

Para aproximarnos á incidencia dos pasamentos nas estruturas demográficas imos empregar a Taxa Bruta de Mortalidade, na que a composición por idades tamén inflúe, neste caso de xeito evidente (Vinuesa, Olivera, Abellán e Moreno, 1988).

Na evolución deste índice obsérvase como ata 1920 mantivéronse taxas de mortalidade propias dun réxime poboacional previo á transición demográfica (cadro 2), moi condicionadas pola elevada mortalidade infantil (161‰ en 1900) e o retraso na xeneralización dos avances sanitarios e hixiénicos (Campillo, Méndez e Souto, 1993). Dende 1920 e ata 1960 aconteceu unha etapa de pronunciado descenso da mortalidade, pasando xa a valores propios de países desenvolvidos. Nos anos 1960 segue o descenso, pero a partir dos anos 1970 a taxa comeza crecer, agás no caso de Pontevedra, debido ao progresivo avellentamento da poboación que incide nun incremento dos índices (máis vellos na estrutura demográfica como consecuencia da emigración e da paulatina maior esperanza de vida).

En xeral, o índice medra dende a costa cara o interior. Este indicador amósanos de xeito nítido o panorama do avellentamento, superior onde maior é a taxa, cunha Galicia occidental e costeira máis nova fronte á interior e oriental cuns extremados índices de senectude.

Cadro 2.- Evolución das taxas de mortalidade ($^{\circ}/_{00}$), 1900-2008
 Fonte: Movemento Natural da poboación española, IGE e INE.

	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Galicia	España
1901-1910	21,9	23,1	23,6	21,6	22,4	24,9
1911-1920	21,2	21,0	23,2	21,0	21,5	23,3
1921-1930	18,1	17,7	18,2	17,7	17,9	18,9
1931-1940	15,8	16,4	16,6	15,9	16,1	17,0
1941-1950	13,1	13,7	13,9	13,4	13,5	12,9
1951-1960	9,2	10,5	10,1	9,5	9,7	9,4
1961-1970	8,4	10,7	9,9	8,8	9,2	8,5
1971-1980	8,9	11,9	10,4	8,6	9,5	8,4
1981-1990	9,1	11,6	9,4	7,9	9,1	8,0
1991-2000	9,9	12,9	12,7	8,5	10,2	8,9
2001-2008	10,1	13,6	13,5	8,9	10,6	8,6

Na actualidade, a nivel municipal (figura 8), a taxa de mortalidade presenta uns valores moi elevados en amplas porcións do territorio. Tan só o 18 % dos municipios galegos contan con índices inferiores ao $10^{\circ}/_{00}$. Mentres que o 41 % superan o $15^{\circ}/_{00}$. Aparecen valores especialmente negativos nas áreas limítrofes entre Lugo e Ourense, nas terras situadas ao sur da Mariña lucense e nas comarcas de Meira e Os Ancares en Lugo, xunto ás de Viana, leste da de Verín e Celanova en Ourense.

Polo que respecta ao saldo vexetativo (diferenza entre nacementos e defuncións), na actualidade e a nivel municipal, mostra de xeito claro os contrastes demográficos galegos. Os concellos con saldo positivo son poucos (o 12 %) e coa excepción de Barbadás, O Barco e Burela, todos pertencen ao terzo occidental galego, en especial nas Rías Baixas e as áreas urbanas de Santiago e A Coruña. Pola contra, os índices máis negativos aparecen na práctica totalidade das terras lucenses e ourensás, precisamente nos territorios que máis intensamente sufriron a emigración e o conseqüente avellentamento dos seus colectivos humanos.

A evolución da poboación en calquera territorio vese condicionada pola conxunción de dous fenómenos demográficos, os movementos migratorios e o saldo vexetativo. Este feito é particularmente significativo en Galicia, xa que os fortes procesos emigratorios acontecidos dende o último terzo do século XIX son os que explican, como factor preponderante, a estrutura demográfica actual, o movemento natural e mesmo, como ben afirmou Ramón Villares (1988), toda a historia contemporánea do noso país.

En Galicia, o desequilibrio entre a súa poboación e os recursos, que supuxo épocas de sobredensificación humana do medio rural por riba do que as condicións naturais permitían soste, xunto coa carencia doutras estruturas produtivas que puidesen absorber eses excedentes e o máis que tardío proceso de urbanización do territorio, son os principais factores explicativos do fortísimo éxodo exterior. Estas saídas estiveron forzadas, ademais, pola inexistencia duns procesos de industrialización e urbanización ata datas ben recentes. A magnitude do éxodo emigratorio en Galicia foi tal que condicionou completamente a súa evolución demográfica e económica, influíndo tamén decisivamente na conformación dos fortes desequilibrios territoriais que existen no reparto dos efectivos humanos.

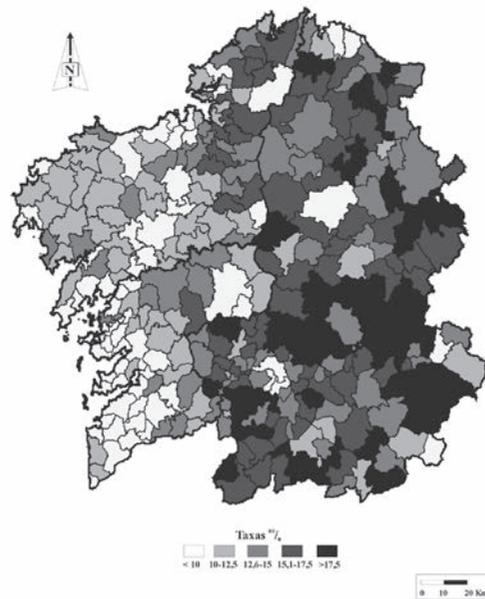
As vagadas emigratorias exteriores contemporáneas sitúan o seu inicio en 1853, data na que se eliminaron as prohibicións anteriores de emigrar, supoñendo tamén o momento a partir do cal a administración ía fomentar a emigración (Campillo, Méndez e Souto, 1993). Podemos facernos unha idea da súa magnitude ollando o saldo migratorio (obtido da resta entre o crecemento vexetativo e o real).

O cambio de tendencia nos movementos migratorios en Galicia aconteceu a partir de finais dos anos 1980 e comezos dos 1990. Os saldo amigratorios foron negativos en Galicia ata comezos da década de 1980. Foi o ano 1983 o punto de inflexión a partir do cal as chegadas inmigratorias foron superiores ás saídas, quedando en valores positivos dende ese momento e ata a actualidade, aínda que con distintas intensidades, tal e como se pode comprobar no cadro 3.

	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Galicia
1860-1870	-51.103	-54.944	-21.460	-32.454	-159.961
1871-1877	-35.770	-38.458	-15.022	-22.715	-111.905
1878-1887	-13.868	1.962	6.275	-23.615	-29.246
1888-1900	-23.655	-7.547	-16.150	-21.938	-69.290
1901-1910	-55.038	-31.350	-24.594	-15.564	-126.546
1911-1920	-22.805	-35.109	-20.013	411	-77.516
1921-1930	-21.718	-36.820	-20.173	-19.948	-98.209
1931-1940	31.184	12.128	1.054	19.154	63.520
1941-1950	-16.869	-36.079	-27.423	-34.970	-115.341
1951-1960	-59.386	-60.843	-46.805	-70.319	-237.353
1961-1970	-79.145	-80.480	-55.617	-13.921	-229.163
1971-1980	-4.115	-16.031	-6.269	22.544	-3.871
1981-1990	2.455	4.729	7.451	724	15.359
1991-2000	25.545	2.441	6.151	9.736	43.873
2001-2008	53.176	12.541	9.257	40.599	115.573

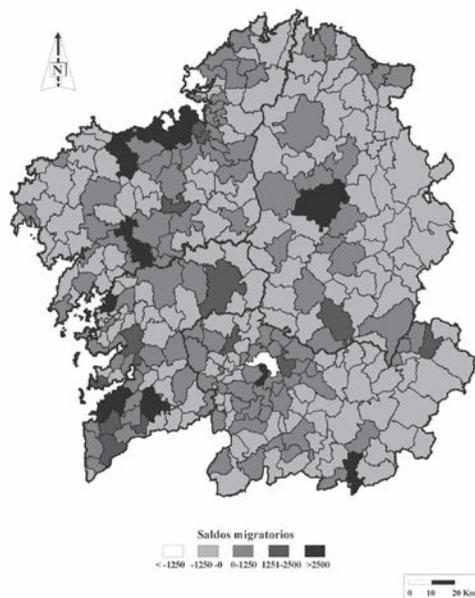
► Cadro 3.- Saldos migratorios intercensais, 1860-2008.
Fonte: Ata 1971-1980: Campillo, Méndez e Souto (1993). 1981- 2008: IGE.

Figura 8.-Taxa de Mortalidade. Media 2004-2008. Fonte: IGE



Dende ese momento, o número de chegadas estivo sempre por riba das saídas, aínda que cun forte repunte do saldo positivo a partir de 1996, ano a partir do cal os inmigrantes foron incrementando o seu número con máis de 15.000 chegadas anuais, para chegar ao momento máis álxido no 2007 cando se aproximaron aos 50.000, cifra na que incidiu o fenómeno do retorno, a regularización de segundas e terceiras xeracións de galegos e tamén o repunte da inmigración real, neste caso en especial dende o ano 2000. A partir de 2008 a crise económica actual deixou notar a súa pegada e comezou a reducirse de forma notable a chegada de inmigrantes.

A nivel municipal, a cartografía (1992-2009) racha coa tradicional imaxe da emigración dende Galicia (figura 9), pois máis da metade dos concellos galegos presentaron saldos positivos (50,2 %). Os que recibiron máis persoas das que marcharon aparecen bastante repartidos pola xeografía galega, pero destacan as áreas urbanas das sete cidades galegas, así como a Mariña lucense, o val do río Miño no entorno da capital ourensá, Valdeorras, Baixo Miño, Deza e A Estrada, ademais das vilas de Vilalba, Sarria, Monforte, Verín e Xinzo de Limia. No extremo oposto, como áreas máis regresivas, sitúanse os concellos da metade oriental das provincias de Lugo e Ourense, a Dorsal Meridiana, Ortegá-Ferrol, Costa da Morte e áreas do interior coruñés e pontevedrés. Cómpre destacar a evolución altamente negativa das cidades de A Coruña, Ourense e Ferrol, afectadas por procesos de desconcentración residencial cara as



► Figura 9.-Saldos Migratorios 1992-2009.
Números absolutos. Fonte: IGE

súas periferias e no caso de Ferrol pola crise derivada do desmantelamento das súas bases productivas (sectores naval e militar).

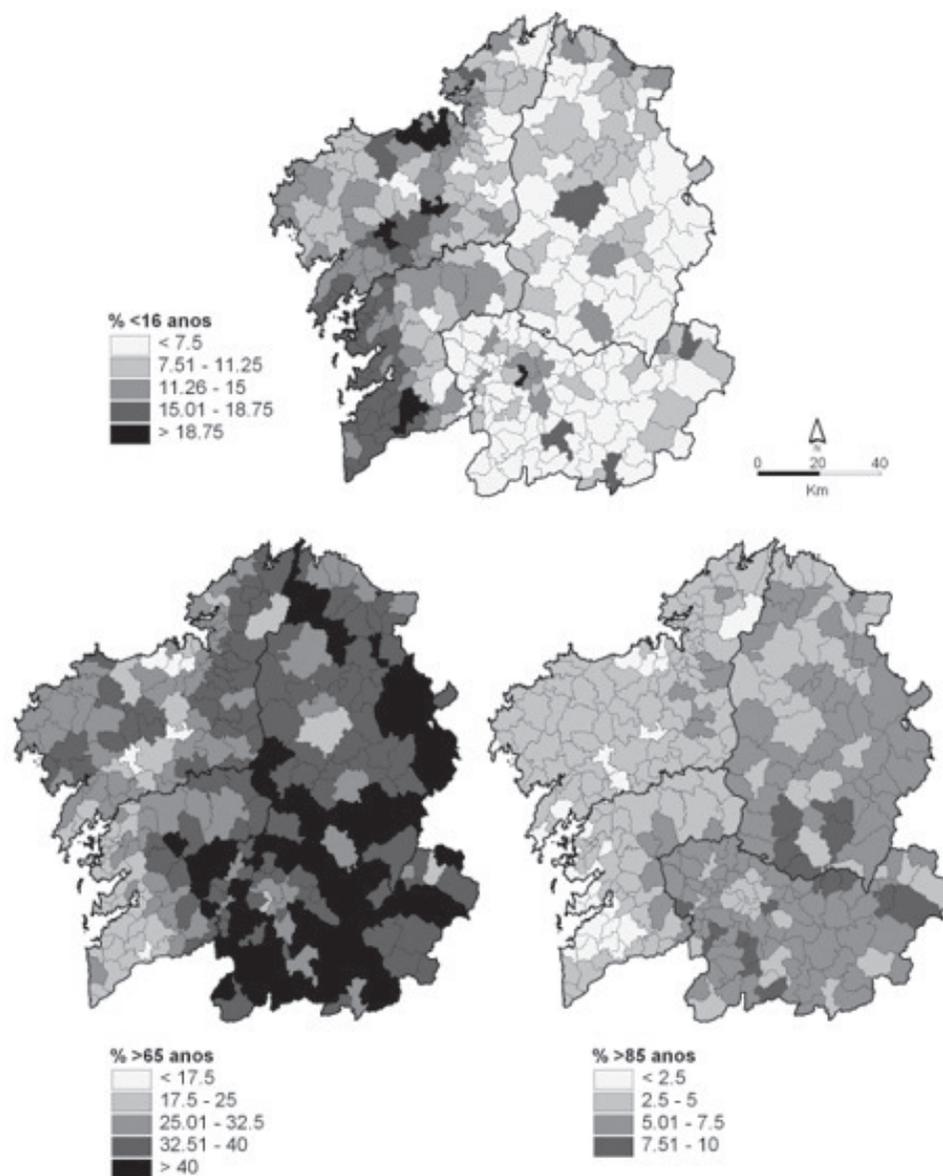
Os movementos migratorios recentes denotan unha dualidade en Galicia, pois ao mesmo tempo que se produciu unha forte saída de persoas novas cara as áreas máis desenvolvidas do Estado, estanse a recibir significativos continxentes de persoas procedentes do estranxeiro. Aproximadamente a metade dos que chegan e se asentan nos espazos máis urbanizados do país son emigrantes retornados, amortiguando moi levemente a sangría dos máis novos que están a marchar mais non a perda de vitalidade demográfica do noso país.

4.- A estrutura por idade.

Froito da evolución demográfica, das densidades e do comportamento natural e migratorio da poboación nos últimos cen anos, na actualidade o noso territorio presenta unha estrutura por idade moi avellentada, con moi escasa poboación nova (figura 10).

No tocante aos máis novos, teñen menos dun 10 % de menores de 16 anos un total de 195 concellos (61,9 %), abarcando a práctica totalidade dos de Lugo e Ourense (agás as capitais provinciais e algunhas vilas e espazos periurbanos), así como as áreas coruñesas e

Figura 10.-Estructura por idade: persoas <16, >65 e >80 anos en 2010. Fonte: IGE



pontevedresas atravesadas pola Dorsal Montañosa, as comarcas de Ortegá, Eume e Betanzos, A Barcala, boa parte das de Ferrol, Ordes, Deza e a de Tabeirós-Terra de Montes. Trátase da Galicia máis rural e en franco retroceso social e demográfico (figura 10). No extremo oposto atópanse os concellos máis novos de Galicia. Só o 19,3 % (61 en cifras absolutas) superan o 12,5 % de menores de 16 anos. Trátase do eixo atlántico, englobando todos os municipios das Rías Baixas, a área periurbana de A Coruña, Pontedeume, Carballo, Camariñas e a comarca fisterrá. Nas provincias orientais só superan o 12,5 % tres municipios de Lugo (Lugo, Burela e Rábade) e cinco no caso de Ourense (Ourense, Barbadás, Xinzo de Limia, Verín e o Barco de Valdeorras). Se buscamos entidades municipais que superen o 15 % de novos, só hai 17 territorios que se atopan por riba desa cifra (5,3 %), e circunscríbense ás áreas periurbanas de A Coruña, Santiago, Pontevedra, Vigo e Ourense, así como algún do Salnés, sur da Península do Barbanza e concello de O Barco de Valdeorras.

Pola súa banda, a cartografía da distribución dos maiores de 65 anos móstráenos como o negativo fotográfico deste mapa dos novos (figura 10), pois os maiores dominan amplamente os lugares de menor implantación dos novos e viceversa. Presentan un índice de avellentamento superior ao 30 % un total de 159 concellos, entre os que están case todos os de Ourense e Lugo, con escasas excepcións (Mariña lucense, capitais provinciais e as súas periferias, e algúns vilagos). Nas provincias occidentais, aparecen con fortes índices de senectude as áreas inmediatas á Dorsal Montañosa, así como as comarcas de Ortegá, Tabeirós-Terra de Montes, Oriente de Pontevedra e algúns concellos de A Paradanta. Nalgúns casos chega a superarse o 50 % do colectivo demográfico por riba dos 65 anos (A Teixeira, O Bolo, Calvos de Randín e San Xoán de Río). Os que contan con menor proporción de vellos son os municipios situados no eixo atlántico, en especial nas periferias urbanas. Son, en xeral, os mesmos nos que había tamén as maiores proporcións de persoas por debaixo dos 16 anos.

Polo tanto, a análise da composición por idade expresa un clarísimo avellentamento demográfico en Galicia, froito do proceso de urbanización e dos cambios sociais a el asociados, fundamentalmente da victoria social fronte á morte. Avellentamento que é moito máis acusado nas provincias orientais, cunha clara tendencia ao agravamento nun futuro inmediato, e á acentuación do proceso de feminización que leva asociado a maior esperanza de vida das mulleres. Non obstante, a lóxica de todo colectivo humano é envellecer, por iso o importante será cambiar as estruturas demográficas para adaptalas á nova realidade do século XXI.

5.- A xeito de recapitulación e conclusión.

Retomando o fío do argumentado ata aquí podemos apuntar a modo de recapitulación algúns feitos relevantes aparecidos implícita ou explícitamente nos apartados precedentes: as áreas rurais galegas (e gran parte do territorio) presentan unha forte caída da densidade demográfica ao longo dos últimos cincuenta anos, de xeito que parecen deixar claro que amplas porcións

de Galicia van camiño da despoboación. Ademais existe un fortísimo avellentamento que se acompaña (e isto é o preocupante) dunha moi notable falla de persoas novas. Isto incide en que boa parte dos fogares aparezan ocupados por anciáns, xa vivan solos ou en parella, en que un número moi importante dos habitantes de Galicia, en especial de determinadas comarcas sexan pensionistas e/ou xubilados, favorecendo que a ocupación maioritaria dos activos sexa no terciario (por redución do resto de sectores: abandono da actividade primaria dos anciáns e caída da industria pola globalización, escasa competitividade e pouco vitalismo empresarial) e secundariamente no primario e na industria.

Todo o apuntado leva a que establezamos as seguintes conclusións, que se poden entender como retos para o espazo rural galego:

No rural só aparece certa vitalidade demográfica en escasísimas cabeceiras comarcais, núcleos urbanos e pequenas urbes con algunha actividade económica: pequenas industrias de carácter endógeno, turismo rural, minería, etc.

- Dado o extremado grao de avellentamento cabe demandar, porque non existen ou apenas están desenvolvidas, políticas públicas orientadas a persoas maiores, á provisión de cuidados no ámbito familiar e societario (algo realmente complicado no contexto de fonda crise económica actual, pero absolutamente necesario para o sostemento do rural).
- Aparecen importantes implicacións derivadas destas características demográficas no conxunto da sociedade (non só da rural), da Comunidade Autónoma e do Estado: cambio demográfico, mercado de emprego, políticas de retiro, pensións, economía e consumo na vellez, etc.
- É por iso que cabe demandar para estas áreas unha maior dotación de servizos de axuda a domicilio e teleasistencia, fundamentais para fixar á poboación anciá, para que non se marche a vivir coas súas familias ás cidades (se non queren) ou a residencias nos espazos urbanos. Circunstancia que tamén favorecería a fixación dos traballadores que atenden aos anciáns.
- Ademais, unha aceptable accesibilidade hospitalaria e aos centros de saúde é esencial para unha poboación anciá que demanda este tipo de servizos con moita frecuencia.
- Por outro lado, aparece a perda da paisaxe tradicional, porque paulatinamente vanse perdendo os laboreos agrícolas, a recollida de matogueira, a limpeza do bosque, o pastoreo... Todo isto repercute na perda de paisaxes ás veces milenarias, algo realmente doloroso, pero consustancial aos novos tempos.
- Faise indispensable preguntarse como sociedade se é necesario e/ou posible intervir para solucionar esta crise demográfica. A resposta non é doada. Socialmente parece indiscutible intervenir, economicamente depende da rentabilidade social que se lle poida sacar. En todo caso as políticas que buscan o reequilibrio territorial e a recuperación demográfica

son tímidas e pouco concretas, e por iso pouco efectivas. Tamén hai que apuntar que, aínda que exista boa vontade neste senso por parte das autoridades políticas, son difíciles de levar a cabo pois as inercias de inversión productiva e de movemento demográfico cara o eixo atlántico son moi fortes e entendibles polo volume de poboación ao que atenden.

- ¿A despoboación do interior de Galicia é un fenómeno irreversible?. Posiblemente. Parece claro que coa evolución mostrada só se manterán pequenos continxentes demográficos no rural vivo (aquele ben comunicado e próximo ás áreas urbanas), ou en áreas de potencial productivo e/ou turístico.
- ¿É realmente un grave problema?. Indubidablemente si no plano económico e social a medio prazo, pero consustancial á sociedade, que evolucionou no mundo desenvolvido cara o abandono do campo e a concentración demográfica nas cidades e nas áreas periurbanas.
- En todo caso debemos acostumarnos a un territorio que terá extensións máis ou menos amplas con baixas densidades e con poboación avellentada.
- Outra cousa diferente é que debemos facilitar a vida aos que seguen a vivir no rural, e particularmente aos anciáns, que debemos fixar ao seu entorno, porque non queren marchar e ás veces non teñen máis remedio, porque necesitan coidados. A xustiza social será darlles unha calidade de vida boa, loxicamente non poderá ter exactamente a mesma dotación de servizos que nunha área urbana, pero deberase tender a que sexa digna e lles permita pasar os seus últimos anos, se o desexan, no lugar onde tiveron e teñen a súa vida, sen ter que desprazarse de xeito forzoso.

Bibliografía:

- ALDREY VÁZQUEZ, J. A. (2006): A poboación galega, 1900-2005. Ir Indo. Vigo.
- ALDREY VÁZQUEZ, J.A.; LOIS GONZÁLEZ, R. C. e SOMOZA MEDINA, J. (2000): "As novas pautas da distribución da poboación en Galicia". En, Xoaquín Fernández Leiceaga: Avellentamento demográfico e consecuencias socioeconómicas. Edicións Xerais de Galicia. Vigo.
- CAMPILLO RUIZ, A.; MÉNDEZ MARTÍNEZ, G.; e, SOUTO GONZÁLEZ, X. M. (1993): "A Poboación e a Acción Xeodemográfica", En Xeografía de Galicia, dirixida por A. Pérez Alberti, tomo 4. Gran Enciclopedia Gallega, Santiago.
- FERNÁNDEZ PRIETO, L. (1992): Labregos con ciencia. Estado, sociedade e innovación tecnolóxica na agricultura galega, 1850-1939. Edicións Xerais de Galicia. Vigo.
- FERNÁNDEZ PRIETO, L. (ED.) (2000): Historia Agraria da Galicia Contemporánea. Edicións xerais de Galicia. Vigo.
- GARCÍA RAMÓN, M. D. (1994): Geografía Rural. Síntesis. Madrid.
- LISÓN TOLOSANA, C. (1974): Antropología cultural de Galicia. Siglo XXI editores. Madrid.
- LOIS GONZÁLEZ, R. C. (1993): "Problemas para a delimitación dos espazos urbanos e rurais". En, Concepcións espaciais e estratexias territoriais na Historia de Galicia. ASGH. Santiago. Pp. 201-221.
- LOIS GONZÁLEZ, R. C. (1996a): "As novas formas de urbanización". En, A guerra en Galicia. O rural e o urbano na Historia de Galicia. ASGH. Santiago. Pp.451-489.
- LOIS GONZÁLEZ, R.C. (1996b): "As transformacións socioeconómicas e espaciais recentes nas antigas comunidades campesiñas". En, Humanitas. Estudos en homenaxe ó prof. Dr. Carlos Alonso del Real. Universidade de Santiago.
- LOIS GONZÁLEZ, R. C. (2004): "Estructura territorial de Galicia". En, Román Rodríguez González: Os concellos galegos para o século XXI. Análise dunha reestructuración do territorio e do goberno local. USC-IDEGA. Santiago de Compostela. Pp. 101-160.
- LOIS GONZÁLEZ, R. C. e RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (1994): "O retroceso da poboación campesiña e a crise da vida parroquial en Galicia. A importancia da análise microespacial". En, A Pontenova, revista de investigación xove. Nº 0. Pp. 81-92.
- PAZO LABRADOR, A. e SANTOS SOLLA, X. M. (1995): Poboación e Territorio. As parroquias galegas nos últimos cen anos. DIFUX. Santiago de Compostela.
- PAZOS OTÓN, M. (2005): Pontevedra Litoral. Diputación de Pontevedra. Pontevedra.
- PRECEDO LEDO, A. (1987): Galicia: estructura del territorio y organización comarcal. Xunta de Galicia. Santiago de Compostela.
- PUYOL ANTOLÍN, R. (1987): Población y Espacio. Problemas demográficos mundiales. Cincel. Madrid.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (1997): La urbanización del espacio rural en Galicia. Oikos-Tau y Concello de Lalín. Barcelona.
- SANTOS SOLLA, X. M. (1992): Geografía de la vid y el vino en Galicia. Diputación Provincial de Pontevedra. Pontevedra.,
- VILLARES PAZ, R. (1988): A Historia. Ed. Galaxia. Vigo.
- VINUESA ANGULO, J. e VIDAL DOMÍNGUEZ, M. J. (1991): Los procesos de urbanización. Síntesis. Madrid.
- VINUESA ANGULO, J.; OLIVERA POLL, A.; ABELLÁN GARCÍA, A.; y, MORENO JIMÉNEZ, A. (1988): El Estudio de la Población. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.

[Unha visión do mundo rural galego]

Francisco Bello Bello

Secretario Xeral da Asociación Profesional Xovenes Agricultores. Membro do Consello Agrario Galego, do Consello Económico e Social de Galicia e da Interprofesional Lactea española (INLAC).

O eixo esencial nunha política de desenvolvemento rural é o seguinte: os agricultores e os gandeiros deben ser os protagonistas da calquera estratexia para o rural. Semella que isto é unha obviedade, pero ás veces moitos dos que deseñan as actuacións de desenvolvemento rural esquecen este protagonismo. E isto é un risco para o sector produtor, xa que a razón de ser das nosas granxas e explotacións non é outra que proporcionar alimentos en cantidade e con calidade suficiente e con ese traballo garantir rendas dignas para agricultores e gandeiros. Por iso, nós defendemos unha Política Agraria Común (PAC) con vocación plena a prol dos produtores rurais.

Cando se desenfoca esta prioridade poden xurdir problemas. Unha visión excesivamente volcada no proteccionismo da natureza, cunha “ideoloxía ecoloxista”, que continuamente esquece que se o medio ambiente e o entorno se conservan é grazas ao labor dos propietarios agrarios e gandeiros. O agro non se pode converter nunha especie de “parque temático” de fin de semana, senón que debe acadar un nivel óptimo de desenvolvemento mantendo e promovendo as actividades vencelladas á agricultura e á gandería.

Desde a organización Xóvenes Agricultores mantense a tese de que a agricultura e a gandería, o mundo rural, en suma, cumpren unha gran variedade de función: han de dar resposta á necesidade dunha alimentación segura, de calidade, nun ámbito altamente competitivo; han de servir para preservar o medio; e sobre todo, han de ser a actividade principal para facer das zonas rurais espazos atractivos, onde a poboación non desapareza e se comprometa co seu territorio. Non deixa de ser unha mágoa que a vida nos entornos rurais experimente moitas trabas administrativas –dende a tramitación e concesión de licencias de actividade ata a xestión complicada de axudas- que “desincentivan” aos propietarios a manter a actividade e que exercen, no fondo, de palanca para saír do campo cara á cidade.

Algunhas cifras pñennos na pista de cal é a realidade do mundo rural en Galicia. O primeiro que hai que dicir é que o 84,5 por cento do territorio galego é territorio rural, entendido este como se concibe nas definicións utilizadas en toda a documentación comunitaria e na normativa estatal: un espazo físico formado pola agregación de concellos ou entidades locais menores definidos polas administracións competentes, que posúan unha poboación inferior a 30.000 habitantes e unha densidade inferior a 100 habitantes por quilómetro cadrado.

A nosa comunidade é, por outra banda, a rexión cunha menor dimensión das explotacións agrarias: o 59 por cento das explotacións teñen menos de 5 hectáreas e o 75 por cento delas con menos de 8 UDE (unidades de dimensión económica).

Por outra banda, o sector agrario galego presenta unha clara dependencia e especialización gandeira, xa que este subsector concentra o 61 por cento da produción agraria, mentres que un 34,7 por cento débese aos cultivos e outro 4,3 por cento é produto dos servizos e actividades non agrarias.

O 61 por cento da superficie cultivada adicase a cultivos forraxeiros para alimentación do gando e logo cultívanse cereais (maíz-millo), viño e patacas.

Ademais, a agroindustria galega céntrase preferentemente na industria láctea, na produción cárnica, na fabricación de produtos de alimentación animal e na produción de bebidas. O VEB xerado pola agroindustria galega é so un 5,91 por cento do total español e o 2,63 por cento do total do VEB galego.

Neste marco de referencia, a agricultura é un factor clave na configuración das características destacables (“visuais”) das zonas rurais. O manexo da terra agrícola foi unha forza positiva para o desenvolvemento da rica variedade de paisaxes e hábitats, incluíndo un mosaico de bosques, humedais e grandes extensións de campo aberto. O funcionamento do sistema ecolóxico, o valor escénico das paisaxes e a noción de patrimonio cultural relacionado coas zonas rurais fan atractivo o establecemento das empresas, como un lugar para vivir e para as actividades de ocio e turismo.

Non podemos esquecer, tampouco, que a agricultura é un elemento insubstituíble nas zonas rurais e está estreitamente vinculada a outras forzas motoras nestas rexións, que determinan o desenvolvemento económico, ambiental e social. A agricultura proporciona unha plataforma para a diversificación económica nas comunidades rurais. As actividades de diversificación non só permiten manter a actividade agrícola, senón xerar emprego inducido e producir ingresos adicionais nas áreas rurais. Ademais, e a pesar da diminución do peso económico relativo do sector agrícola primario, o seu papel económico segue sendo significativo, especialmente en zonas apartadas onde a agricultura, como tal, ten unha cota significativa no emprego, tal e como sucede en moitas zonas de Galicia.

Dende Xóvenes Agricultores entendemos, ademais, que as políticas das administracións públicas sobre un territorio non poden constituírse en compartimentos estancos: han de facerse de modo coordinado e homoxéneo, en función da integración plena de intereses, aínda que coa idea sempre clara do predominio do “factor agrario” no ámbito rural.

O agricultor e o gandeiro sitúanse, deste modo, no centro da política agraria. Pasarase do modelo actual, no que o produtor recibe o seu pagamento único, referenciado ás axudas que recibía nun momento determinado, ao esquema dun pagamento pola prestación dun servizo. Non sería tanto unha axuda á renda agraria, como a contribución ao compromiso das xentes do campo na preservación do medio e a produción de alimentos.

É, a xuízo de Xóvenes Agricultores, apostar por un contrato coa sociedade, mediante o cal, o apoio directo ofrecerá un nivel razoable de ingresos para paliar as condicións de volatilidade dos mercados ou os efectos nocivos de posibles desastres naturais; axudará a manter a

actividade agrícola e gandeira; reducirá os riscos de abandono de terras; e contribuirá a preservar a paisaxe como ben social e ecolóxico.

Un desenvolvemento rural eficaz e sostible pasa, ademais, polo fomento da creación de emprego naquelas bisbarras rurais que poden aproveitarse da dinamización procedente dun auténtico desenvolvemento rural.

As políticas agrarias, nomeadamente a PAC, deben ser o marco dende o que promover o investimento privado no medio rural, a xeración de emprego nos pobos, o apoio ás estruturas agrarias. Non se pode esquecer a conexión que existe entre actividades produtivas e conservación do medio; pero tampouco pode esquecerse que un desenvolvemento rural integral pasa por integrar os intereses agrarios e os proteccionistas. escoitar a voz dos produtores á hora de definir os espazos naturais a protexer é unha esixencia, se non se quere perder peso na actividade agraria ou gandeira ou quedar obsoleto dende o punto de vista de utilización de novas tecnoloxías na produción de bens, por un mal entendido concepto de sostibilidade.

A PAC, planificada desde as instancias comunitarias, ten un relevante papel no devir do rural galego. ◀



Partindo desa base, de prioridade das actividades produtivas agrarias e gandeiras, considerando estratéxicos aos protagonistas agrarios, nós tamén entendemos que se poden producir sinerxias positivas se se traballa nestas claves:

- Fomentar a instalación de pemes industriais e de servizos en zonas rurais aproveitando os novos nichos de mercados e a necesaria tecnoloxización do rural: telecomunicacións, tics e telefonía móbil
- Fomento das actividades artesanás, con especial incidencia na fabricación artesanal de produtos agroalimentarios que se poden beneficiar do valor engadido do seu marchamo de calidade.
- Oferta das actividades de caza e pesca fluvial, actividades que poden ir vencelladas á desestacionalización da importante oferta de turismo rural que presenta Galicia.
- Fomento dun turismo especializado en zonas rurais de tipo cultural e artístico (termas, calzadas romanas, igrexas románicas, rutas históricas).
- Oferta de turismo ecolóxico (áreas protexidas, rede Natura) ou gastronómico (rutas do viño).
- Fomento da agricultura ecolóxica.
- Valoración da riqueza e patrimonio forestal.
- E sobretudo, manter e fomentar o tecido productivo agrícola-gandeiro-forestal como base dunha agroindustria forte e competitiva.

Se queremos que o rural galego teña futuro é preciso que o agro non sexa visto como un espazo aillado e falto de servizos. Vivir e traballar no campo non ten que ser sinónimo de vivir e traballar en inferioridade de condicións cos ámbitos cidadáns e urbanos. Agricultores, gandeiros, e en xeral, os habitantes do rural teñen que ter as mesmas prestacións que o resto da cidadanía: ambulatorios, centros escolares, buses para o transporte ás escolas, centros para maiores e atención á dependencia, servizos de mensaxería e acceso ás novas tecnoloxías da comunicación, vías de conexión coas autovías e autoestradas, electrificación e saneamento doméstico, entre outros.

Por iso, unha PAC con futuro, sostible e eficiente, ha de pasar por considerar a actividade agraria e gandeira como un ben público, como un servizo que presta o agricultor e o gandeiro á sociedade. Dende este punto de vista, manter as axudas a zonas desfavorecidas ou de montaña, ou con outro tipo de condicionantes, como acontece en moitas áreas de Galicia, onde as dificultades para producir son evidentes, adáptase perfectamente a esa filosofía de retribuír bens e servizos públicos.

Sen axudas e sen compromisos presupostarios eficaces e eficientes, moitas bisbarras galegas corren o risco de “selvatizarse”, de erosionarse, de ver aumentar a despoboación, de perder

máis servizos, de deteriorar a súa paisaxe e de facelo inservible, mesmo, para outros fins complementarios dos agrarios. Parece tamén razoable, neste esquema de contidos esixibles á PAC, que esta política común priorice a aquelas explotacións que se comprometan, precisamente, a practicar estes principios esenciais, sobre todo no seu compromiso de defensa ambiental. Trátase, no fondo, de apostar pola competitividade baseada nos novos factores produtivos: calidade no produto, defensa do medio e métodos de produción respectuosos co ambiente.

Nese senso, o futuro da produción rural agrícola ou gandeira é daqueles que apostan por un traballo sobradamente profesional e que só esperan que a sociedade valore o seu labor e que as administracións públicas faciliten.

[Un mundo rural vivo: un sector estratéxico]

Román Santalla Agra

Gandeiro. Presidente da Cooperativa Cobideza e secretario de Gandería de UPA España.

Os factores máis importantes para manter vivo o mundo rural, son poboación e vocación, ademais de contar con dous subsectores estratéxicos: o sector agrícola e gandeiro e o sector forestal. Sectores punteiros no estado español. Existe polo tanto un núcleo duro, necesario, para crer que realmente temos futuro.

Máis tampouco se debe pecar de optimista, xa que hai que ter en conta que a nosa zona xeográfica de produción esta afastada dos grandes núcleos de poboación e das grandes áreas de consumo, polo que aínda que sexa dentro do noso estado estaríamos a falar de exportación dos nosos produtos, un exemplo significativo é o sector lácteo.

Volvendo ó inicio, cabe destacar que Galicia non conta con un sector industrial relevante, que outras actividades económicas, como pode ser a construción está en pleno declive, polo tanto a actividade económica derivada do mundo rural podese considerar na actualidade como a actividade máis dinamizadora da nosa economía, volvéndose determinante nas zonas rurais.

En clave internacional, a poboación mundial aumenta a diario en 200.000 persoas, demandantes de alimento, este incremento prodúcese principalmente nos países emerxentes, grandes exportadores de alimentos, que teñen que prestar así atención á demanda do seu consumo interno, abríndose polo tanto unha expectativa internacional de posibilidade de producir que debemos ter en conta.

Galicia posúe unhas cualidades naturais para a produción de alimentos de primeira calidade, e aínda así só entorno a un 30% do seu territorio ten uso agrícola. Segundo as estatísticas da Xunta de Galicia na actualidade hai un millón de hectáreas de uso agrícola-gandeiro declaradas, e 500.000 que en algún momento se destinaron a uso agrícola que están sen producir. Respecto ao sector forestal, a maioría dos nosos montes están en déficit produtivo ou en aproveitamentos indebidos.

Polo tanto por moita vocación que teñamos con este déficit estrutural e coa ordenación do territorio actual atopámonos en clara desvantaxa con respecto a calquer outra rexión española ou de países europeos coma Francia e Alemaña.

A todo isto hai que sumar que en axudas comunitarias (PAC) situámonos á cola en cantidade media por perceptor en España e tamén na maioría dos países da Unión Europea.

Aínda así, e sendo conscientes de que nos atopamos nunca crise global sen precedentes podemos afirmar que o mundo rural é un sector vivo con futuro.



► A vide forma parte da paisaxe agraria de comarcas como a de Monterrei.

Quero pasar a enumerar algúns do factores que consideramos prioritarios dentro no mundo rural:

- **Vocación é profesionalidade:** non só deben estar presentes no sector primario, teñen que estar presentes tamén en sectores coma a política, principalmente nos que directamente teñan a responsabilidade de nos gobernar. O sector agrícola e gandeiro teñen que ser estraxéticos.
- **Políticas de incorporación e acercamento dos xóvenes o mundo rural en Galicia** (o relevo xeracional non esta garantido), xunto coa modernización de explotacións, a formación e a innovación.
- **Ordenación do territorio:** Galicia segue a ser, a día de hoxe, un país minifundista, polo que é necesario o que nos chamamos mobilidade xeográfica, poñer a terra a disposición dos produtores, ben en propiedade, ou en arrendamento. (A terra para quen a traballa)
- **Transformación e comercialización das producións agrícolas:** O capital galego nunca apostou polo sector primario, quedando o mundo da transformación e comercialización de produtos en mans de terceiros países (Alemaña e Francia), polo que é preciso que tanto a administración autonómica, Xunta de Galicia, coma o sector poñamos unha solución a este problema endémico, de xeito que o valor engadido quede no noso país.
- **Organización e concentración cooperativa:** É urxente e preciso dimensionar a estrutura do cooperativismo galego, xa que coa su estrutura actual non imos a ningures, hai que concentralo e dimensionalo, por lei se fose preciso.
- **Organización e concentración da oferta,** a través de cooperativas ou de OPLS (organizacións de produtores), obligatorias por lei de ser preciso.

- **Apoio e defensa do noso frente ó produto de fora**, dende a política e por parte dos nosos gobernantes debese esixir respecto, na industria e distribución, aos nosos produtores, ese respecto ao que nos obligan a nós en outros países.
- **Lei de valor ó longo da cadea de produción**, o poder e o abuso nas negociacións está totalmente escorado hacia o poder das industrias e das áreas de distribución, francesas e alemás maioritariamente. Polo que é fundamental reequilibrar ese poder de negociación, pero aquí mentres non haxa unha lei clara, nin a Xunta de Galicia nin o goberno central poden seguir de brazos cruzados ante a estigmatización dos produtores Galegos por estas industrias que non operan coas mesmas formulas nos seus países de orixe. Os precios a lo menos teñen que cubrir os custes de produción, para o que é fundamental equilibrar as forzas no proceso de negociación.
- **Sector forestal**: é imprescindible cambiar a “política do lume”, por políticas de prevención e aproveitamento integral do monte. O sector forestal e a biomasa teñen aproveitamentos energéticos que xunto cas políticas de prevención xenerarian miles de empregos.

[Una visión empresarial del mundo rural gallego]

Alejandro Campos

Licenciado en Dereito. Máster Executive MBA pola Escola de Negocios Caixanova. Xerente de Avícola Tratante. Presidente da Asociación de Empresarios de Deza dende 2010

En primer lugar, debemos señalar que Galicia está clasificada como REGIÓN SIGNIFICATIVAMENTE RURAL (aquellas cuyo porcentaje de población entre el 15% y el 50% vive en municipios con una densidad de población inferior a 150 habitantes por km²), de acuerdo con la metodología de la OCDE, que ha sido la adoptada por la Comisión Europea en relación con el desarrollo rural, ya que el 34,87% de su población vive en municipios rurales, municipios que ocupan el 88,14% del territorio.

Este dato es muy significativo porque destaca la importancia que el sector primario representa y debe seguir representando en nuestra economía.

Para situarnos dentro del panorama del rural gallego, creo que es oportuno mencionar que en Galicia la ganadería de producción animal presenta un peso del 61% de la producción del sector agro-ganadero, frente a un 34% aproximadamente que corresponde a cultivos y el restante 5% que pertenece a servicios y otras actividades.

Analizando la producción ganadera actual gallega, debemos señalar que la leche supone aproximadamente el 50% del valor, seguido de la carne de vacuno, con un 21%. Con estos dos datos podemos apreciar la importancia que tiene para nuestra economía el sector vacuno: Un 70% aproximadamente del valor económico de la ganadería gallega. En tercer lugar estaría la carne de aves (fundamentalmente carne de pollo), con un peso del 13%, seguido del porcino (8,5%) y de la avicultura de puesta (huevos) con un 4,25%.

Si nos centramos en el sector cárnico, la especie de mayor peso económico es el vacuno, con un 41% del valor, seguida de las aves con un 33% y porcino con un 21%. Sin embargo, en número de sacrificios, la lista la encabeza el sector avícola, seguido del porcino y finalmente el vacuno.

Un diagnóstico inicial

Para poder analizar cuál es el camino a seguir por el sector agro-ganadero gallego es fundamental saber cuáles son sus debilidades y amenazas y conocer qué oportunidades y fortalezas presenta. Indicaré las que, según mi criterio, son las más importantes de cada una de ellas.

- Debilidades:
 - Minifundismo.
 - Escasa formación.
 - Agro-ganadería de “subsistencia”, no enfocada ni gestionada como un negocio.
 - Falta de explotación de gran parte del suelo rural gallego.
 - Abandono del rural por parte de los jóvenes.

- Amenazas:
 - Importación de productos de otras comunidades y países (incluso de fuera de la UE), generalmente más baratos.
 - Dificultad para colocar el producto final en el mercado. Cada vez son menos las cadenas de alimentación que quedan en el mercado español y gallego, con lo cual cada vez es más complicado que un producto se pueda comercializar a través de estas cadenas.
 - Envejecimiento de la población agraria activa.
- Fortalezas:
 - Buena imagen del producto gallego. Diferenciación de productos a través de la calidad.
 - Climatología adecuada.
 - Potencial de la agricultura ecológica.
 - Importancia de la ganadería vacuna (casi el 17% del total de España).
- Oportunidades:
 - Aumento de consumo de productos tradicionales o ecológicos.
 - Posibilidad de valorizar la superficie de monte mediante su ordenación.
 - Actuación de diversos fondos europeos a favor de la convergencia de Galicia.
 - Importancia social y económica del sector.

El gran problema del rural gallego: El minifundismo.

El 92,37% de las explotaciones agrarias gallegas tienen menos de 20 ha de extensión, mientras que apenas un 0,85% de las explotaciones superan las 50 ha.

El proceso de ajuste vivido por la agricultura gallega a lo largo de los últimos años ha dado lugar a un descenso del número de explotaciones y de parcelas por explotación, así como a un significativo aumento de la dimensión de las mismas. Con todo, la superficie de las explotaciones y su grado de parcelación continúan siendo un grave problema que está hipotecando los resultados económicos de una gran parte de estas unidades productivas. Es necesario avanzar en la búsqueda de soluciones que permitan impulsar la transferencia de tierras de quienes abandonan la actividad hacia quienes amplían y modernizan sus explotaciones, evitando así el grave proceso de abandono de superficies que sufre el medio rural gallego.

Tabla 1. Evolución del número de explotaciones y de la superficie agraria
 Fuente: Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrarias 2003 (INE, 2006) y “A Economía Galega. Informe 2005”

	1987	1995	2003	Variación
Número total explotaciones (en miles)	227,4	123,46	101,87	-55,19 %
SAU (en miles has)	710,5	613,89	724,62	1,99 %
SAU/Explotación	3,13	4,97	7,11	127,61 %

El número de explotaciones se ha visto considerablemente reducido, constatándose una desaparición del 55,19% de las explotaciones entre 1987 y 2003. De este modo, se ha originado un notable aumento de la superficie media de las explotaciones que permanecen. Esto se debe principalmente a que las explotaciones que desaparecen son en su mayoría las más pequeñas.

Tabla 2. Porcentaje de explotaciones según UDE (1 UDE = 1200 Euros).
 Fuente: Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrarias 2003 (INE, 2006)

	% Explotaciones
< 4 UDE	68,26 %
4 - 8 UDE	12,77 %
8 - 16 UDE	8,02 %
16 - 40 UDE	8,3 %
> 40	2,65 %

El análisis de la dimensión económica de las explotaciones agrarias gallegas refleja que un 89,05% de las mismas se sitúan por debajo del umbral de rentabilidad, es decir, cuentan con menos de 16 UDE.

Asimismo, más de las tres cuartas partes de las mismas, el 81,03%, no alcanzan las 8 UDE, lo que refleja la necesidad de incrementar su dimensión productiva para alcanzar un nivel adecuado de viabilidad económica.

Es necesaria una agrupación urgente de tierras para poder crear explotaciones agrícolas y ganaderas más grandes y rentables. Se debe acabar cuanto antes con un tipo de explotación excesivamente pequeña, poco rentable y sin futuro. Este tipo de explotaciones son en gran parte el motivo de que la gente joven abandone el rural hacia las zonas urbanas y cada vez el rural esté más despoblado y abandonado.

El futuro del rural gallego:

Una vez analizadas las principales fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades del rural gallego, comenzamos un análisis de hacia dónde creemos que debe enfocarse el futuro del rural en Galicia.

El sector agroalimentario en Galicia, como el del resto de la Unión Europea, debe abordarse desde distintas perspectivas:

- Como una fuente de desarrollo económico (es el primer sector en importancia económica en Europa)
- Debe garantizar la defensa de la salud pública
- Defensa del consumidor (producción de alimentos de calidad a un precio razonable)

¿Ha evolucionado favorablemente y en la dirección correcta el rural en Galicia en los últimos años?

No desde mi punto de vista. El rural está cada vez más despoblado, sigue careciendo de servicios importantes en muchas zonas de Galicia, las explotaciones siguen siendo demasiado pequeñas para competir y siguen siendo en su mayoría explotaciones muy poco rentables. En este sentido creo que han sido muy pocos los sectores que, dentro del sector primario, han conseguido una correcta evolución en los últimos años. Uno de estos casos es el del sector vitivinícola que, organizado a través de las cinco denominaciones de origen gallegas, ha dado un salto importante en cuanto al modo de producción, la calidad del producto, profesionalización del sector (aunque la mayoría de las bodegas tienen un tamaño muy pequeño), y sobre todo comercialización de sus productos, abriéndose hueco en el mercado nacional e internacional.

¿Por dónde pasa el futuro del rural en Galicia?

Son muy numerosas las líneas de actuación posibles para mejorar y potenciar el sector primario en Galicia:

- Concentración parcelaria.
- Incrementar la dimensión de las explotaciones.
- Mejorar la formación de los agricultores y ganaderos, y con ella mejorar la gestión de las explotaciones (los datos de EUROSTAT del año 2000 reflejan un porcentaje de 6,25% de agricultores con educación básica completa, cifra muy inferior a las medias registradas para la UE. Por provincias, es Ourense la que muestra peores resultados con tan sólo un 1,5% de sus agricultores con educación básica, siendo esta cifra la más baja a nivel estatal).
- Poner en valor la mayor parte posible del rural gallego. Se debe procurar un desarrollo forestal más intenso del actual, ya que Galicia tiene un gran potencial en este sentido.
- Fomentar el asociacionismo desde un punto de vista empresarial, mediante la constitución de sociedades mercantiles (S.A., S.L., Cooperativas, etc) para comercializar directamente sus productos. Se debe trabajar mucho más en lo que son las agrupaciones de diversas

El minifundismo y la mezcla de usos del suelo son características de gran parte del espacio rural. ◀



explotaciones y realizar trabajos en conjunto e inversiones en común (por ejemplo en maquinaria). Dentro de este tipo de uniones destacamos las cooperativas, entidades mercantiles que para su buen desarrollo deberían estar mejor dimensionadas que la mayoría de las actuales (la mayor parte son muy pequeñas), más profesionalizadas en su gestión y procurar un enfoque comercial de las mismas. De este modo tendrían posibilidades de acceder con sus productos directamente a los mercados, evitando el pase de los distintos productos por empresas intermedias que a menudo se quedan con una gran parte del margen comercial de las operaciones.

- Fomentar el asociacionismo empresarial de los agricultores y ganaderos con la finalidad de constituir núcleos de presión en favor de la defensa de sus intereses. Agricultores y ganaderos tienen que ser capaces de constituir un núcleo de presión bien organizado y desvinculado de cualquier ideología política, como lo están otros colectivos como pueden ser los médicos, a través de sus colegios profesionales, o los farmacéuticos. Me refiero a buscar la posibilidad de crear asociaciones desde las que se defiendan realmente sus intereses y desde las que se busquen soluciones a los mismos. Normalmente, los agricultores y ganaderos se asocian bajo el paraguas de sindicatos agrarios, organizaciones

que prestan servicios muy interesantes para los agricultores y ganaderos... Sin embargo, las asociaciones agrícolas ganaderas deberían tener absoluta autonomía y estar desvinculadas de cualquier tinte político, ya que sólo así podrán defender realmente sus intereses.

- Acabar con la cultura de subvenciones que actualmente está ligada al rural. Esto no significa que no esté a favor de que se otorguen ayudas al sector primario, sino que las ayudas no se deben destinar a cualquier explotación por el mero hecho de pertenecer al sector primario o a algún subsector dentro de éste. El sector primario tiene que ser rentable por sí mismo, y las ayudas tienen que estar encaminadas a apoyar y a fomentar la constitución de empresas rentables. El agro gallego tiene que ser capaz de producir productos competitivos en coste y calidad, y para ello no se pueden vender productos por debajo de su coste de producción. Para esto también es importante poner freno a las importaciones de productos que no cumplen con las mismas exigencias higiénico-sanitarias en los productos y de sanidad animal que las establecidas para nuestros productores, para no situar a éstos en condiciones de desigualdad frente a productos que proceden de terceros países.
- Potenciar la producción de productos ecológicos.
- Fomentar el comercio internacional de nuestros productos.
- Formar e informar al consumidor mediante campañas publicitarias en defensa del producto gallego, y reclamando en la gran distribución la presencia de nuestros productos en sus lineales.
- Incrementar las partidas presupuestarias dedicadas a la I+D+D, desarrollando nuevos productos con más valor añadido.
- Revitalización de algunos núcleos rurales abandonados y rehabilitación paisajística de algunas zonas, incluso con fines diferentes a los agrícolas – ganaderos, como pueden ser el turismo rural. Fomento del turismo “natural”.

Todas estas medidas podríamos resumirlas en tres grandes líneas de actuación: Concentración parcelaria, aumentar el tamaño de las explotaciones y profesionalizar el sector en la gestión y la comercialización de los productos.

Bibliografía:

Programa de Desarrollo Rural de Galicia 2007-2013
AECE Mail. Años 2010 y 2011
EUROSTAT. 2000 - 2011, datos estadísticos y de coyuntura

MARM. 2010 Anuario de estadística agraria
MARM. 2010 – 2011. Diversos análisis de coyuntura

[Desarrollo y espacio rural en Galicia]

▶ **Antonio Méndez Atanes**

Master en Viticultura, Enología y Marketing del vino. Presidente del Consejo Regulador Denominación de Origen Monterrei.

1. Introducción

Galicia es una región rural; lo pone de manifiesto las especiales características con que cuenta nuestro territorio autonómico; hacemos referencia a condicionantes físicos, pero también a elementos que han compuesto la identidad de las gentes de nuestra tierra.

Tal vez este carácter de provisionalidad haya promovido una concepción de Galicia, especialmente desde mediados del siglo pasado, como tierra efímera habitacional en constante búsqueda de mejores oportunidades en otras áreas geográficas peninsulares y europeas, desembocando en zonas cada vez más despobladas y con menos oportunidades para el progreso y el crecimiento.

Los testimonios escritos que hacen referencia a nuestra región, ya desde antiguo nos sitúan como tierra de destino romano por la que discurrían las infraestructuras de comunicación de la época entre los distintos territorios españoles, una comunidad por la que pasaban quienes encontraban en la agricultura, ganadería y viticultura su medio de vida.

El modelo de desarrollo que se fraguó en nuestro país desde la década de los cincuenta, ya entrado el siglo XX, tuvo sus abanderados principales en las áreas metropolitanas peninsulares: demarcación mediterránea y Vascongadas, así como la zona centro, Madrid, gestándose un proceso migratorio en perjuicio de nuestra comunidad, movimiento que se debe sumar a la migración que se produjo a Sudamérica en los años treinta.

Un rápido proceso que se alargó hasta los años ochenta, y que significó el despoblamiento de amplias zonas de Galicia que se vieron alejadas de la generación de nuevos procesos productivos con los que retener a la población, impidiendo la puesta en funcionamiento de una fase de progreso que permitiese el despegue económico y social de nuestra comunidad, y cuyo final coincidió con el acceso de nuestra región a su condición de Comunidad Autónoma en el marco de la España autonómica que se gestó con la Constitución Española de 1978, permitiendo la asunción de una nueva consideración social, así como una toma en conciencia de nuestra identidad como Comunidad Autónoma con capacidad para promover nuestro propio desarrollo.

El modelo de desarrollo que se puso en marcha en la segunda mitad del siglo pasado varió radicalmente a partir de los noventa, cuando los movimientos sociodemográficos y el cambio en las estructuras conceptuales motivó una nueva percepción del desarrollo en beneficio de las áreas más desfavorecidas social, económica y medioambientalmente; importantes transformaciones que se produjeron en la sociedad rural de Galicia (abandono poblacional de las áreas rurales, envejecimiento de la población residente, abandono del sector agrario, pérdida de población femenina,...) y que han puesto de manifiesto la ruptura del modelo de

desarrollo tradicional, motivando el inicio de un proceso de reflexión que permita abordar los problemas del medio rural, así como el diseño de estrategias a aplicar.

Otras zonas y comarcas ubicadas a lo largo y ancho del territorio nacional y europeo - el 60% de la población de los 27 Estados miembros de la Unión Europea vive en zonas rurales, que representan el 90 % de su territorio-, presentan circunstancias igualmente destacables en lo referente al medio rural que coinciden, en sus rasgos socioeconómicos principales y que se centran en tres cualidades principales:

Despoblamiento, envejecimiento de la población y ausencia de jóvenes y mujeres en los pueblos, además de la creciente pérdida de importancia del sector productivo primario como eje vertebrador de la economía rural.

En esta línea de trabajo, la Unión Europea ha puesto en marcha el programa de financiación para actuaciones de desarrollo rural, FEADER, una iniciativa con la que se pretende hacer frente a los desajustes, estructurales existentes entre los ámbitos rural y urbano, y que se centra en cuatro ejes: aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal, mejora del medio ambiente y del entorno rural, mejora de la calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía del medio rural.

En torno a ellos se han puesto en marcha toda una serie de acciones encaminadas al fomento del desarrollo del medio rural, y que tiene en la diversificación socioeconómica y en el desarrollo endógeno a sus principales valedores.

Los entornos rurales han sido un modelo de integración de actividades como la ganadería, la agricultura, la viticultura y la actividad forestal, disponiendo además de un entorno natural muy bien conservado. El proceso de desarrollo, junto al fenómeno urbano, ha provocado el despoblamiento y envejecimiento de la población, al que no han sido indiferentes muchos de nuestros pueblos.

Galicia es una región rural; datos como el anterior así lo ponen de manifiesto, pero son necesarios datos que corroboren esto, y que concretaran aun más la caracterización sociodemográfica de Galicia.

El número de ayuntamientos de menos de un millar de vecinos sigue creciendo en Galicia. En el último lustro han pasado de los 15 contabilizados en 2007 a 22 en el pasado año 2010. Un 46% más. Es el reflejo de la regresión demográfica que vive Galicia en las últimas décadas. Un vertiginoso aumento de los pequeños núcleos que han germinado en áreas con importantes fracturas sociales.

La mayoría de ellos se concentran en las provincias rurales del interior. Así, Ourense encabeza la lista con 17, seguida de Lugo, con 4. Por contra, los municipios de las provincias atlánticas se libran de esa desertización poblacional y A Coruña no registra ninguno de menos de mil habitantes y Pontevedra tan solo uno, el de Mondariz-Balneario, que tiene censados a 734 vecinos, según los últimos registros del Instituto Nacional de Estadística (INE).

En el caso de Ourense, en esa lista negra figuran: Beade, Os Blancos, Chandrexa da Queixa, Gome sende, Larouco, Lobeira, Manzaneda, Montederramo, Parada de Sil, Pontedeva, Punxín, Quintela de Leirado, San Xoan de Río, A Teixeira, Vilar de Santos, Vilariño de Conxo, y Xunqueira de Espadañedo.

Por lo que respecta a la provincia de Lugo, los socios del club de los de menos de mil habitantes son: Muras, Negueira de Muñiz -es el menos poblado de Galicia-, Ribeira de Piquín y Triacastela.

Otros 17 concellos del mapa gallego, con menos de 1.300 habitantes, están muy cerca de llegar a esa línea roja inferior al millar de vecinos. La mayoría, 12 pertenecen a la provincia de Ourense, otros cuatro a la de Lugo y uno, Vilarmaior, a la de A Coruña. Pontevedra no tiene ninguno en esos límites.

Según los últimos datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), en España hay un total de 8.116 municipios. De ellos, 1.070 tienen menos de 100 vecinos: representa un porcentaje del 13 %. Mucho más elevados son los que no llegan a mil habitantes: 4.855, es decir, casi un 60 % del total. De ese tipo, en Galicia hay 22. Finalmente, del total de 8.816 municipios, un total de 6.796 (casi el 84 %) no llegan a los 5.000 habitantes, un umbral fijado por diversos expertos e informes para considerar que un ayuntamiento puede prestar a sus vecinos servicios de calidad a un coste razonable o, dicho de otro modo, para ser eficiente.

En esa situación están 199 de los 315 municipios gallegos, siendo muy destacado el caso de la provincia de Ourense, donde más del 85 % de los concellos están por debajo de ese límite de población.

La Unión Europea, en consonancia con la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible, tiene claro que el futuro de la nuestra región está estrechamente ligado al desarrollo equilibrado y sostenible de los territorios rurales, que ocupan un 90% del territorio de la UE-27, y donde vive más de la mitad de su población.

España se suma al esfuerzo comunitario e inicia La Estrategia Española de Desarrollo Sostenible en el año 2001. Esta estrategia se plasma en la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, aprobada por el Congreso de Diputados el 30 de Noviembre del 2007. Una ley

que busca favorecer el desarrollo de una actividad económica sostenible y diversificada, que frene el deterioro medioambiental; y promueva el mantenimiento y recuperación de los recursos naturales y de la riqueza cultural del territorio rural español, así como la mejora de las condiciones de vida de las comunidades rurales y la revitalización del campo como espacio de desarrollo humano.

Se pone especial énfasis en el desarrollo de colectivos considerados prioritarios, propiciando la incorporación de activos rurales jóvenes que permitan el mantenimiento de la población, a la vez que fomenta la igualdad y la promoción de la mujer.

2. El medio rural en Galicia.

Las manifestaciones de los problemas del medio rural son la despoblación y el envejecimiento, la pérdida de empleos agrarios, un nivel de renta por debajo de las medias del país, y un déficit de algunas infraestructuras básicas en los pequeños municipios rurales. Pero junto a estas constataciones, encontramos un patrimonio cultural y medioambiental muy rico, que bien gestionado puede ser capaz de diversificar las actividades en este medio.

2.1 Turismo rural.

El turismo rural en Galicia, en la última década, ha orientado su prioridad a la dotación de infraestructuras hoteleras y de casa rurales de calidad, lo que ha hecho posible una importante diversificación de las nuevas actividades, entre las que cabe destacar las ligadas al patrimonio natural (senderismo, turismo de aventura, enoturismo, etc...), al patrimonio cultural con rutas temáticas y proyectos de interés regional como las Rutas del Vino de Galicia, los Parques Naturales (Red Natura).



► Patrimonio, cultura y paisaje son pilares para el desarrollo rural.

En los próximos años este sector tiene que hacer frente a nuevos retos para seguir siendo competitivo. Para ello precisará de la participación de todos los agentes implicados: administraciones, promotores, asociaciones y Grupos de Desarrollo Rural.

El turismo en el medio rural tiene que mantener y potenciar su singularidad, tiene que pasar de ser habitacional a integral y capaz de ofrecer otras actividades complementarias. Para potenciar el turismo en el medio rural es imprescindible mejorar la formación con objeto de mejorar la profesionalidad de todos los agentes implicados y realizar campañas de promoción y divulgación de actividades.

La diversidad de actividades turísticas hace necesaria una regulación que establezca unos requisitos mínimos de calidad. En este sentido parece necesario seguir reforzando el establecimiento de categorías mínimas para los centros de turismo rural. Resulta primordial la implantación de sistemas de calidad.

2.2 Las nuevas tecnologías

Las nuevas tecnologías, son un factor estratégico de diversificación económica en el mundo rural, ya que constituyen un instrumento vital para añadir valor, tanto en los negocios vinculados a la actividad tradicional, como a las nuevas actividades derivadas de los empleos emergentes en campos como el medio ambiente, turismo, servicios etc. Esto se da hasta el punto de que nos es imposible concebir muchas actividades cotidianas, sin el uso de las TIC (Tecnologías de la información y la comunicación). Muchos sectores deben su desarrollo a las nuevas tecnologías.

Es por esto que es necesario acercar los recursos tecnológicos a toda la población, lo que implica la implementación y puesta en marcha de las infraestructuras necesarias así como divulgar los conocimientos necesarios para que las TIC lleguen a todos.

Llevar a cabo una regulación en el conocimiento de las Nuevas Tecnologías mejoraría sustancialmente las oportunidades de la sociedad del mundo rural.

Teniendo en cuenta la importancia que tiene la telemática dentro de este campo, el medio rural podría ser uno de los grandes beneficiados. La posibilidad de disponer de una mayor cantidad de herramientas tecnológicas y los conocimientos para utilizarlas, implicaría para el mundo rural la apertura de nuevas alternativas a la ya tradicional con las que se asocia esta realidad. Si tenemos en cuenta la importancia de los pequeños municipios en la Comunidad y su alta dispersión, no es difícil entender como podría afectar a la sociedad rural la incorporación de un elemento en constante desarrollo que puede minimizar el impacto de las distancias.

2.3 Las energías renovables.

Los pequeños proyectos de energías renovables en el medio rural van a ser la contribución local a la solución de un problema global como es el cambio climático así como factor del desarrollo en cuanto a fijar población, atraer empleo y, en resumen, mejorar la calidad de vida del medio rural.

El sector agrario tiene un alto potencial como generador de recursos utilizables en la obtención de energías alternativas. Es necesario trabajar sobre los aspectos de ahorro y eficiencia energética, así como sobre la reutilización y valoración de los recursos. Para aprovechar el potencial que ofrecen las energías alternativas, es necesario invertir en formación, divulgación y sensibilización. Las energías alternativas pueden contribuir a potenciar el valor medioambiental de las zonas rurales.

Hoy en día ya no hay dudas acerca de la insostenibilidad del modelo de la era industrial, no solo por sus terribles impactos medioambientales, sino por los impactos negativos de este en el tejido social y económico de nuestras sociedades. También está claro que la recuperación del medio rural pasa por la atracción al mismo de actividades económicas que no se definan necesariamente por su localización, tales como los “e-business” o los telecentros, lo que requiere fortalecer la accesibilidad a Internet y nuevas tecnologías de comunicación.

Todas estas iniciativas se ponen el peligro debido al abandono constante y progresivo de la actividad primaria.

La exploración de alternativas económicas para el medio rural es claramente una prioridad si se quiere asegurar su subsistencia y posible recuperación, al igual que la cobertura adecuada no solo de los servicios sociales básicos sino de aquellos servicios que de manera creciente se identifican como fundamentales para atraer sectores económicos no territorializados, así como a jóvenes emprendedores. La cobertura de los servicios mencionados representa un reto para las administraciones involucradas, pues los costos de los mismos no parecen poder ser compensados por los municipios de menor tamaño, así que la comercialización en la prestación de determinados servicios públicos parece ser una opción para resolver este dilema.

Teniendo en cuenta la heterogeneidad de nuestro medio rural, debemos buscar estrategias que nos permitan fijar objetivos y definir una estrategia global adaptada a cada provincia, ya que Ourense y Lugo son las más perjudicadas, y que propicien su desarrollo sostenible para procurar la mejora de la calidad de vida de su población a medio y largo plazo, asegurando la permanencia de los núcleos que, en el transcurso de los años se verán despoblados casi en su totalidad.

Otro elemento a considerar en la reactivación del medio rural es la generación de nuevas

fuentes de empleo y el fortalecimiento de las existentes para atraer y retener a los jóvenes. En la medida en que se puedan equiparar las tecnologías existentes en la ciudad, y existan fuentes de empleo se espera que los jóvenes elijan las ventajas de vivir en el entorno rural.

Finalmente, la reactivación de lo rural requiere la actualización de las actividades agrícolas y la incorporación a las mismas de tecnologías innovadoras para que puedan incrementar su productividad sin perder su calidad; y el reconocimiento del valor del trabajo manual y de todas aquellas actividades en las que participa. Se trata de construir un nuevo modelo de desarrollo que sea sostenible en lo ambiental, en lo económico y en lo social.

2.4 Objetivos para el desarrollo del medio rural

Para alcanzar el desarrollo rural se deben plasmar varios objetivos que se pueden resumir en los siguientes:

1. Frenar el progresivo despoblamiento y el envejecimiento que se produce en muchos de nuestros municipios.
2. Mejorar la calidad de vida de los habitantes del medio rural.
3. Generar nuevas oportunidades de empleo y formación en las zonas rurales en especial hacia dos colectivos fundamentales: mujeres y jóvenes.
4. Diversificar la actividad económica del medio rural.
5. Mejorar y ampliar la dotación de infraestructuras y servicios básicos.
6. Preservar el medio ambiente y el paisaje natural, protegiendo y mejorando los recursos naturales.
7. Ofrecer incentivos a la población local para la puesta en funcionamiento de actividades productivas, agrícolas, forestales, ganaderas, industriales, turísticas y de servicios, compatibles con la conservación de los recursos naturales, pero que al mismo tiempo aumenten su calidad de vida.
8. Fomentar la empresa agraria familiar, y especialmente la incorporación de las personas jóvenes y las mujeres a las responsabilidades empresariales, articulando mecanismos que faciliten su permanencia en el medio rural.
9. Fomentar el empleo de buenas prácticas en la agricultura y la ganadería, haciendo que estas actividades sean compatibles con el entorno que las sustenta.
10. Incentivar la utilización del patrimonio cultural, natural, etnológico e histórico autóctonos como vía de valorización económica y social de la singularidad del mundo rural.
11. Valorizar entre las poblaciones del medio y en los visitantes las riquezas naturales, gastronómicas y culturales de las zonas rurales.
12. Favorecer la explotación racional de los bosques y montes de la región, evitando su degradación y contribuyendo al mantenimiento de explotaciones tradicionales. Para ello debemos fomentar y dotar de herramientas al Bantegal.

3. El desarrollo empresarial

El crecimiento de una determinada zona del mundo, como en este caso podría ser Galicia, además de estar relacionado con multitud de factores internos y externos, estos últimos relacionados con las fluctuaciones de la economía mundial, viene determinado por la capacidad para ofrecer productos competitivos en un mercado cada vez más globalizado.

El crecimiento económico conlleva un mayor nivel de riqueza por definición; ahora bien, puede que desde una perspectiva de desarrollo sostenible este crecimiento genere deficiencias territoriales. En el caso de Galicia durante muchos años ha repercutido en el medio rural, produciendo una atomización de la economía, razón por la cual las medidas actuales se dirigen hacia la integración regional.

Por otra parte, la nueva economía globalizada exige una rápida adaptación a los cambios del mercado mundial, que se producen con mucha rapidez, por lo que la Galicia debe estar preparada para crecer en ese contexto internacional y siempre en la medida de sus propias necesidades y posibilidades.

Tradicionalmente el medio rural se ha caracterizado por la gran importancia de los ámbitos económicos pertenecientes al sector primario, a los que se dedicaban la mayor parte de la población del mundo rural.

Hay que resaltar que la figura del autónomo es absolutamente fundamental en la economía rural. Si bien las grandes empresas alojadas en núcleos urbanos o industriales fomentan un gran número de empleos, es el autónomo el que se instala en su lugar de origen, a menudo el medio rural, y ahí crece desde el punto de vista económico. Además la economía emprendedora necesita del conocimiento local para redistribuir colectiva e individualmente el trabajo a nivel comarcal y de integración territorial. Normalmente un autónomo no se deslocaliza, en contraposición a las grandes empresas; más bien se convierte en un freno a la deslocalización empresarial.

Por este motivo, se debería conceder especial apoyo a los proyectos que se ubiquen en núcleos cuya población no supere los 500 habitantes.

Esto es muy importante para crear una red muy enraizada en el territorio, que cree empleo y riqueza, y especialmente relevante si de lo que estamos hablando es de autoempleo en los jóvenes.

3.1 Situación de la Agricultura

Los titulares de las explotaciones agrícolas son de edades cercanas a la jubilación, y las

generaciones jóvenes no se incorporan a este sector, lo que pone en peligro la continuidad de las explotaciones.

En lo que respecta a la producción, el viñedo es un cultivo tradicional desde la Edad Media, hasta el punto que Galicia es una de las regiones que cuenta con mayor número de D.O. de vinos.

El resto de cultivos representan cantidades más o menos modestas, siendo los cereales y tubérculos el segundo cultivo en importancia. En cuanto a la tendencia de estos dos principales cultivos, si bien con grandes variaciones dependiendo de los años, se constata la evolución ascendente del viñedo.

En cuanto a la especialización, las industrias de transformación agraria más representativas son las del vino, lácteos en general, y las cárnicas, tanto por sus volúmenes de ventas como por el número de empleos que aportan.

La innovación en agricultura se enmarca en la necesidad general de incorporar el conocimiento a las formas productivas predominantes para poder dar respuesta a los nuevos retos sociales, medio ambientales y del mercado que enfrenta el sector.

Los proyectos de innovación agraria se basan fundamentalmente en el fortalecimiento del sector productivo mediante la incorporación de nuevas tecnologías y nuevos conocimientos, para lo cual se promueve alianzas estratégicas con universidades y centros de investigación, de manera que las necesidades del sector orienten la producción de conocimiento y a su vez el conocimiento reoriente las tendencias productivas. En consistencia se debe promover un proceso de aprendizaje continuo que fortalezca el recurso humano vinculado al sector, para lo que se deben utilizar estrategias como mesas de trabajo compartidas, cursos de actualización tecnológica, giras tecnológicas, etc. La vinculación entre el sector de la investigación y el sector productivo, ha demostrado ser eficiente para resolver los problemas tecnológicos que enfrenta la actividad productiva con miras a responder a los requerimientos del mercado. Las giras tecnológicas y consultorías, junto a su objetivo de favorecer la captación de los avances tecnológicos que se producen en el mundo, deben promover y buscar el estimular la vinculación entre los productores, profesionales e investigadores participantes, en torno a un mismo desafío productivo o de gestión; y han de reforzar el compromiso de difusión que se pide a todos los participantes, para hacer posible que la información y las experiencias recogidas en cada iniciativa sean dadas a conocer de manera mas amplia entre otras personas y entidades del sector.

Otra de las estrategias de innovación a considerar consiste en la realización de seminarios y la producción conjunta, productores e investigadores, de documentos técnicos, de manera que se recopile y sistematice la información tecnológica que existe en temas de interés para

el sector, en particular los resultados de estudios y experiencias de innovación, para ponerla a disposición de los productores, profesionales y técnicos que la requieren para apoyar sus procesos de innovación.

Mediante la asistencia a eventos técnicos o actividades de perfeccionamiento se favorece la vinculación de productores, técnicos y profesionales del sector con aquellas empresas, centros tecnológicos o universidades que estén a la vanguardia en materia de innovación agrícola. En la base de este esfuerzo, está la convicción de que la internacionalización de la economía y el comercio debe ir acompañada por una creciente internacionalización de los conocimientos y las tecnologías, en un proceso que obliga al sector agrícola gallego a integrarse a las redes donde este conocimiento se genera, no solo para aprender y conocer nuevas tecnologías, sino también para aportar con sus propias capacidades al diálogo y la reflexión en los cuales el conocimiento se nutre y desarrolla.

Un reto adicional que enfrenta el sector es la necesidad de adaptar la producción agrícola a las necesidades del medio ambiente; es decir incorporar nuevas tecnologías que promuevan nuevas formas de producción, más limpias y sostenibles.

Finalmente se reconoce la necesidad de generar y fortalecer las redes de productores, investigadores, consumidores, etc. como un mecanismo de producción y difusión de nuevos conocimientos. En el caso de los pequeños productores, las redes representan la oportunidad de aunar esfuerzos para acceder a nuevas tecnologías y nuevos recursos que de manera individual serían inalcanzables.

Entre los factores clásicos de competitividad que podrían ayudar a fortalecer la posición de las empresas del sector en el nuevo mercado internacional algunos han perdido vigencia; tal es el caso del aumento de la competitividad mediante la reducción de los costes de producción, en particular los costes laborales. El diferencial de estos costes con los nuevos países emergentes seguirá siendo muy desfavorable durante mucho tiempo.

Tampoco podemos confiar en ningún tipo de paraguas proteccionista que, a través de subvenciones, mantenga artificialmente la competitividad de nuestras empresas, en especial de los fondos estructurales comunitarios que, previsiblemente, van a disminuir sustancialmente a corto plazo.

Otro de los factores de competitividad que se cita muy a menudo es la tecnología; pero tampoco puede ser determinante, por sí misma. La tecnología, en un mercado abierto, está instantáneamente al alcance de todos nuestros competidores; así pues, no puede ser un factor diferencial decisivo.

Los únicos factores que nos permitirían un avance estratégico sobre nuestros competidores, son los de tipo cualitativo y endógeno; esto es, factores como la formación y calificación profesional de los recursos humanos, el conocimiento prospectivo de tendencias de consumo y de mercado, la inversión sistemática y creciente en innovación y desarrollo, la calidad de los procesos, de los productos y de los servicios que generemos y el diseño, comunicación y comercialización de los mismos.

La importancia para Galicia de estos factores viene avalada por las experiencias que están llevando a cabo en el mismo sentido los países, regiones y empresas más dinámicas de nuestro entorno.

La capacidad de supervivencia de las empresas, la reducción de costes, el aumento de ventas y de penetración en los mercados depende, hoy en día, de crear una oferta de productos y servicios propios y diferenciados.

3.2 Situación del Turismo.

Si de innovación estamos hablando, es dentro del sector servicios donde se está incrementando en una mayor medida, con la competitividad que eso conlleva, y en concreto en el sector turístico.

El Patrimonio Cultural constituye una rica herencia histórica ante la que las generaciones presentes tenemos una irrenunciable responsabilidad, por cuanto que este Patrimonio representa las señas de identidad y sentido de pertenencia y sirve de puente y ligazón entre pasado, presente y futuro. Conservar el Patrimonio equivale a mostrar el respeto que debemos hacia el legado de innumerables generaciones que nos han precedido, al tiempo que entregamos el testigo de nuestra tradición cultural a las siguientes.

En los últimos años, el Patrimonio Cultural, a través del turismo cultural y de otras vías de transferencia, se vislumbra, cada vez con más fuerza, como un importantísimo recurso económico capaz de contribuir a la mejora de las condiciones de vida de muchos de nuestros ciudadanos del medio rural.

La aparición del turismo cultural, cuyo número aumenta de año en año, acarrea por su parte, consecuencias trascendentales para la conservación del Patrimonio.

En cuanto al Patrimonio Natural, permite desarrollar multitud de actividades complementarias: enoturismo, turismo de montaña, turismo de aventura,..., que puede evitar las pérdidas de paisaje debido al abandono rural, ya que muchas de los habitantes de zonas rurales podrían complementar sus rentas con las actividades anteriores así como con el floreciente turismo rural. No hay que olvidar que los conocimientos locales tradicionales y populares pueden

enriquecer con un valor añadido incontable los productos turísticos rurales, y más si implican un componente emocional que implique directamente al visitante. Es importante en este sentido, trabajar los símbolos colectivos con fuerte carga emocional y que tengan funciones unificadoras, dinamizadoras y revalorizadoras.

En materia turística, el caso particular de Galicia, nos brinda una magnífica oportunidad frente a otros destinos maduros que tienen problemas de posicionamiento. Se ha avanzado mucho en los últimos años con la regulación de alojamientos rurales, ordenación de empresas de turismo activo, etc. Pero aun quedan lagunas importantes en materia de formación a nivel general, afectando a los empresarios de oferta básica y complementaria.

El turismo rural ha evolucionado y aparte del alojamiento, el turista espera poder practicar una serie de actividades que requieren personal cualificado (turismo activo, micología, hípica, enoturismo, etc...), que este formado sobre los recursos de la zona y como disfrutarlos, por parte de los propietarios de alojamientos como principales prescriptores de actividades complementarias. Uno de los principales problemas que nos encontramos es la profesionalización del sector es que muchos empresarios carecen de la formación adecuada para gestionar correctamente un servicio turístico global.

3.3 Situación de la Artesanía.

La artesanía está estrechamente vinculada a lo rural, en donde tiene uno de sus valores y fortalezas. Debemos considerar que buen número de empresas artesanas (incluidos artesanos/as autónomos), es decir microempresas, se encuentran en nuestro medio rural, realizando una estu-
penda labor en lo que conocemos como artesanía tradicional y en la nueva artesanía, pudiendo resultar ambas excelentes yacimientos de empleo en las localidades especialmente turísticas.

Aplicando medidas de modernización y apoyo a la creación de microempresas artesanas podrían constituir un decidido apoyo para transmitir las empresas y/ o talleres artesanos a jóvenes, evitando su pérdida y olvido; y por otro lado, que estos jóvenes se estableciesen en el núcleo rural, colaborando a invertir la tendencia a la despoblación.

Igualmente sabemos que son las mujeres de nuestros municipios rurales quienes en numerosas ocasiones ostentan la sabiduría del oficio artesano, llevándolo a cabo como parte de la economía sumergida. El apoyo a la creación concreta de microempresas artesanas facilitaría que esta se convierta en actividad económica, generando riqueza y empleo femenino (en la mayoría de los casos autoempleo).

Las medidas relacionadas con la artesanía, relativas al fomento del turismo rural, tienen en cuenta el aspecto más cultural de la artesanía que sin duda le añade valor. Se debe incentivar la incorporación de la artesanía a las acciones de promoción del turismo rural, lo que

permitirá promocionar comercialmente los productos de nuestros artesanos/as.

Hay que facilitar la formación entre los artesanos, especialmente de cara a las nuevas tecnologías dadas las oportunidades que estas brindan, de forma que se fomente su inserción laboral en este sector, como a trabajadores/as y empresarios/as, fomentando la competitividad, a través de la modernización de las empresas artesanas e innovación de sus procesos.

En resumen, la actividad artesana constituye sin duda una forma de diversificar la economía rural, procurando un desarrollo sostenible y ayudando a dinamizar los recursos rurales.

4. Despoblamiento y envejecimiento de la población.

La falta de recursos económicos y materiales de la que adolece el medio rural, sigue generando un éxodo permanente de los jóvenes hacia zonas de mayor pujanza económica, si bien los jóvenes expresan su deseo de poder permanecer en sus zonas de origen. Además las limitaciones de formación e información hacen que para muchos jóvenes sea obligatorio el traslado a centros educativos de fuera de su localidad, e incluso de su comarca y provincia –aunque esta última circunstancia se da cada vez menos-. También, en el ámbito educativo, existe una falta de adecuación de la oferta formativa a las necesidades de la zona. Adicionalmente, factores como el atractivo que ofrece la ciudad en cuanto a equipamientos e infraestructuras y el prestigio que ha supuesto durante mucho tiempo contar con un empleo en la ciudad, son factores que también influyen a este despoblamiento masivo que sufren las zonas rurales y que afecta muy especialmente a los jóvenes.

Las consecuencias del despoblamiento, también influido por un descenso de la natalidad y un aumento de la mortalidad, son múltiples pero cabe destacar el envejecimiento de la población, la escasez de infraestructuras, servicios mínimos y mano de obra, la falta de diversificación económica, el cambio en los usos del suelo, la masculinización de la población y la falta de cohesión social.

Los jóvenes rurales se encuentran entre dos mundos, ya que se educan en una cultura que funde elementos urbanos y rurales y si aprovechan las oportunidades que se les brindan, normalmente este hecho conduce al traslado a las zonas urbanas, donde la juventud rural se encuentra con nuevos retos, como son el abandono de su herencia cultural y el comienzo de una nueva vida en la ciudad, donde intentan hacer frente a los cambios que han sufrido en el empleo, la familia y la comunidad.

En Galicia debemos fortalecer la presencia de los jóvenes en los entornos rurales. La tendencia actual muestra una concentración de la población en los tramos de mayores de 65 años con una clara ausencia de población en los estratos de jóvenes y niños. Esta tendencia

se acentúa cuanto mas pequeño sea el municipio.

En los municipios de menos de 500 habitantes, la tasa de reemplazo generacional, es decir la relación entre jóvenes y mayores, es de 0,19; indicando que por cada joven con una edad entre 0 y 15 años existen mas de cinco personas con edades superiores a los 65 años.

En los municipios de poblaciones entre 500 y 1.000 habitantes, la tasa de reemplazo generacional aumenta a 0,41; es decir una relación de 2,4 personas mayores de 65 por cada menor de 15 años. En los municipios entre 1.000 y 2.000 habitantes, la tasa de reemplazo generacional de 0,61; es decir por cada persona joven hay 1,61 personas mayores. En las poblaciones de 2.000 a 5.000 habitantes hay 1,18 personas mayores por cada joven. Tan solo en las poblaciones entre 5.000 y 10.000 habitantes la tasa de reemplazo generacional es positiva, por cada persona mayor de 65 años hay 1,11 personas jóvenes. Como se anotaba anteriormente la permanencia de los jóvenes se encuentra directamente relacionada con el mercado laboral existente y las posibilidades del surgimiento de nuevos mercados.

En muchas ocasiones estas circunstancias vienen dadas también por culpa de otros factores como son:

- Precariedad en el empleo, es decir, dificultades para encontrar un trabajo estable y la mayoría trabaja en situaciones muy precarias.
- Los titulares de tierras son mayores. Existe una tardía incorporación de los jóvenes en las tareas de dirección, que viene provocada por la excesiva y marcada actitud patriarcal de los mayores.
- La ocultación del trabajo bajo la categoría de ayuda familiar, donde las relaciones laborales y familiares se entremezclan y se confunden en el tiempo y en el espacio. Las fronteras entre “actividad” e inactividad aparecen bastante difusas, circunstancia que es mucho mas destacable en la mujer.

Existe un porcentaje ínfimo de jóvenes que deseen dedicarse al sector primario como eje principal de su cualificación profesional, casi la única ocupación que consideran viable en el medio rural. La tónica mas generalizada es la apatía ante la falta de expectativas, a lo que se une el hecho de un sector público que, hasta no hace mucho, no destinaba actuaciones específicas para las comarcas rurales. Por eso, sería necesario la puesta en funcionamiento de un Plan integral que quiera incidir sobre la mejora de las condiciones de vida en el medio rural.

5. Nuevas oportunidades para el mundo rural

La agricultura agroenergética en general se inicia de modo irreversible una fase de nuevo protagonismo rural, independientemente de que la actual estrategia adoptada en materia de biocarburantes haya sido precipitada y torpe. En mi opinión el fomento de energías renovables (eólica, solar, biomasa y biocarburantes) le confiere al medio rural una nueva función de gran relevancia en el futuro.

El medio rural español ha vivido muchos cambios en el último medio siglo y a todos ellos se ha sabido adaptar. Se ha pasado del culto al productivismo al paradigma de la extensificación productiva y, en los próximos años va a enfrentarse con la exigencia de una nueva intensificación productiva.

El paisaje es uno de los grandes recursos de la Galicia rural. ◀



Tanto el final de la época de los “alimentos baratos”, como la nueva estrategia energética y la liberalización comercial internacional, elementos todos ellos básicos en la actual dinámica económica, apuntan en esa dirección. Sin embargo, se choca con el modelo agrario actualmente vigente y que mantiene un enorme poder simbólico y mediático. Por ello los próximos años van a ser muy complicados. No cabe ignorar la creciente incompreensión hacia la agricultura, por parte de una sociedad muy urbanizada, y especialmente hacia la agricultura más competitiva. La presión ecologista influye cada día en mayor medida sobre una opinión pública desvinculada de la problemática rural. Se desconoce la realidad de los mercados mundiales y se “demonizan” los sistemas productivos intensivos de un modo indiscriminado. La agricultura de regadío, la biotecnología aplicada a la agricultura, las producciones ganaderas intensivas..., se consideran “insostenibles” medioambientalmente y fuente de riesgos para la seguridad en la alimentación.

En general, los medios de comunicación transmiten la impresión de una elevada preocupación de los españoles por el medio ambiente. Sin embargo, los datos revelados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (C.I.S.), en su encuesta de diciembre de 2011, concluyen que, los problemas medioambientales ocupan el puesto nº 26.

Este dato nos devuelve a la realidad. Son muchos los retos que se presentan en Galicia: para el medioambiente, para la conservación de la naturaleza, para la agricultura y para el mundo rural. Debemos hacer un esfuerzo por establecer una estrategia coherente y viable en el escenario socioeconómico que se nos presenta en los próximos años. Y ello nos obliga a establecer prioridades y programas compatibles con los diversos objetivos que debemos perseguir.

En primer lugar el medioambiente. Es indiscutible que debemos proseguir la estrategia europea en materia de “cambio climático”, los compromisos adquiridos en el protocolo de Kyoto y los que puedan asumirse para después de 2012. Pero también debemos elaborar una estrategia propia para abordar la problemática específica de uno de los países que pueden ser especialmente afectados por los cambios climáticos, principalmente en pluviometría y cambios térmicos, agudizándose los problemas históricos de erosión, incendios forestales, etc.

En materia de conservación de la naturaleza se ha avanzado de un modo muy notable. Disponemos de un patrimonio natural muy rico. Estos espacios son la base de una vida económica muy activa en sus entornos, vinculada a los sectores de servicios que han ido desarrollándose con respeto a las normas de conservación que se han establecido en cada caso.

Queda aun mucho por hacer, ya que buena parte de estos espacios no disponen todavía de sus planes de ordenación de recursos, ni de planes de uso y gestión.

En materia de agricultura el nuevo contexto internacional supone el reto de mantener la competitividad internacional en nuestros sectores exportadores, en un escenario de apertura comercial internacional que complica extremadamente el mantenimiento de muchos de los mercados actuales. Es una tarea básicamente empresarial, pero que debe contar con la complicidad de las administraciones públicas que, más que crear dificultades, deben allanar el terreno.

6. Conclusiones

1. Medio rural, desarrollo y sostenibilidad.

El medio rural se suele definir por la cantidad o por la densidad de la población; con tales

criterios la mayor parte del territorio gallego es rural; sin embargo existen formas de vida y estilos muy diferentes, que hacen al mundo rural muy heterogéneo, en localización, características y problemática; por ello tienen difícil aplicación las medidas horizontales de desarrollo rural y se requieren enfoques planificados basados en modelos de desarrollos específicos para cada tipo de zona, tanto las rurales profundas como las periurbanas o las intermedias. Hoy el medio rural está muy ínter penetrado con el medio urbano; se encuentran formas de vida urbanas en el medio rural mientras se practica cierto tipo de agriculturas en el medio urbano. Por otro lado, las ciudades necesitan del campo para existir y su huella ecológica es muy grande. Por ello se considera importante plantear el desarrollo rural en un esquema de desarrollo regional en el que lo rural y lo urbano son subsistemas de tal sistema regional conjunto.

El concepto de desarrollo ha evolucionado desde lo cuantitativo (y monetario) que imperaba en la década de los sesenta para considerar aspectos cualitativos; hoy día el concepto de desarrollo sostenible se entiende como un desarrollo sensato, es decir, equilibrado entre lo ecológico, lo social y lo ambiental. A nivel individual se interpreta en términos de calidad de vida, lo que implica tres dimensiones: la renta, las condiciones de vida y trabajo y la calidad ambiental. Por ello resulta necesario identificar nuevos indicadores para evaluar la calidad de vida. Por ello parece recomendable prestigiar las formas de vida rurales.

2. Población en el medio rural: la sostenibilidad demográfica y territorial.

El medio rural se caracteriza por la debilidad poblacional en términos de cantidad, de densidad y de estructura por edades y sexo. La evolución en muchas zonas hace temer por la sostenibilidad demográfica de aquellas donde tales características se muestran más acusadas.

La estructura del sistema preexistente ha entrado en crisis haciendo peligrar la sostenibilidad de los pueblos más pequeños o aislados. Puede hablarse de pueblos muertos. Por ello es preciso plantear las inversiones en el medio rural sobre la perspectiva de un modelo territorial de futuro adecuado a la nueva situación.

En los últimos años se asiste a un cambio de tendencia, con un pequeño aumento de la población, especialmente en las zonas, intermedias pero también en algunos núcleos más pequeños, a raíz de nuevas oportunidades de empleo que han permitido instalarse en ellos a personas de la zona urbana, a los efectos de algunas políticas de desarrollo rural y a la llegada de inmigrantes extranjeros, todo lo cual permite concebir algunas esperanzas de recuperación.

En ocasiones se ignora el valor del patrimonio cultural y edificado de los pueblos y se practica un urbanismo que lo deteriora y en otros casos no aprovecha su potencial como motivo de prestigio y de nuevas actividades generadoras de empleo y renta, y en suma, de desarrollo. Se utiliza el término “feísmo” rural para describir el fenómeno de canalización o deterioro

del patrimonio urbanístico o edificado heredado de épocas pasadas más o menos remotas.

La mujer ha sido frecuentemente “invisible” en el mundo rural, anulada por una cultura patriarcal y machista, así como una especie de reserva de las costumbres populares del medio rural; se echa en falta la carencia o falta de servicios y oportunidades (especialmente empleo) que le permitan romper tal situación así como el desequilibrio entre sexos que caracteriza a muchas zonas rurales, más en las más profundas. Y más allá, las mujeres aspiran a convertirse en motor del desarrollo en muchas zonas. Los servicios de proximidad (reclamados por las sociedades modernas, envejecidas y donde la mujer aspira a una vida laboral) tal como cuidado del hogar y de los niños, ayuda a ancianos, etc. constituyen a la vez, dos oportunidades: una de empleo en este tipo de actividades y otra consistente en que les brinda la oportunidad de trabajar en otros sectores.

En muchas ocasiones la formación, especialmente la superior, propicia la emigración, dada la carencia de oportunidades para quienes, procedentes del medio rural, han conseguido una graduación universitaria. Pero además se señala cómo también tal falta de oportunidades afecta a mano de obra especializada, que también tiende a emigrar de las zonas más rurales.

3. El mundo rural como espacio de oportunidad: nuevas actividades para un desarrollo rural sostenible.

El mundo cooperativo y otros agentes ven en el medio rural numerosas oportunidades de negocio, tanto a través de la mejora de la competitividad de la agricultura como de su integración en el sector agroalimentario, especialmente de la agroindustria, así como en los sectores económicos de la distribución y financiero, con los que debe tender a la concentración.

Los denominados “neorrurales” constituyen un elemento de potenciación de la población rural; para que se instalen primero y permanezcan después, se considera indispensable homogeneizar las oportunidades del espacio para acceder a la oferta cultural y social de las modernas sociedades; para ello son indispensables dos tipos de infraestructuras: las de transporte y las TIC,s (tecnologías de la información y del conocimiento).

En el mismo sentido, la moderna sociedad de la información y la economía del conocimiento sugieren la creación, desarrollo y gestión del conocimiento como instrumento de innovación y mejora, así como la necesidad de adoptar las nuevas tecnologías de la información y del conocimiento: TIC's, como elemento fundamental de desarrollo rural. Asimismo resulta recomendable luchar contra la marginalidad física de ciertas zonas rurales desarrollando las infraestructuras de transporte: las conexiones del mundo rural con los ejes y centros de desarrollo.

Se considera muy importante reforzar un ciclo de interacción o círculo virtuoso: valorizar el territorio a partir de los productos específicos del campo en cada zona, que pueden constituir un atractivo turístico, mientras tal revalorización contribuye a la potenciación del propio producto. Esta idea sirve para cualquier producto rural siempre que tenga la suficiente calidad.

En el sentido anterior parece importante apostar por la calidad de los productos; incluso en ciertas zonas podría ser prioritaria la calidad sobre la cantidad. Asimismo promocionar los productos típicos de ciertas zonas se convierte en factor de conservación del paisaje, en indirectamente de los propios productos.

4. El sector primario en el desarrollo rural sostenible.

La agroenergética se ve como una oportunidad magnífica para el medio rural, pero debe resolver varias cuestiones: ocupar los espacios que libere la agricultura destinada a la producción de alimentos, identificar las especies y variedades más adecuadas y localizarse de acuerdo con criterios de ordenación territorial. En este tema se considera que el hombre está en una situación del paleolítico en relación con la agricultura: es recolector de biomasa energética, en lugar de productor. Se estima que se pueden liberar una gran cantidad de hectáreas de la producción alimentaria y podrían destinarse a la producción energética. Así las especies energéticas no compiten con las alimentarias. El futuro de la agroenergética está en los biocombustibles de segunda generación: los que pueden producirse a partir de productos celulósicos; para ello es preciso concertar la producción primaria con su industrialización hasta convertirse en biocombustible y con los canales de distribución.

[Agroindustria: Estrategias para la innovación]

Ignacio Iglesias Vázquez

Licenciado en Administración y Dirección de Empresas y MBA por la Universidad de Oviedo. Director del Área de Desarrollo Empresarial de la Cámara de Comercio de Oviedo.

La Cámara de Comercio de Oviedo, constituida en 1889, es una corporación de derecho público que tiene como misión principal la representación, promoción y defensa de los intereses generales de las empresas asturianas. Extiende su ámbito de influencia a 69 de los 78 municipios de nuestra Comunidad Autónoma. Desde hace más de 8 años, hemos añadido a nuestra sede central ubicada en Oviedo, 5 pequeñas delegaciones estratégicamente posicionadas con el objetivo de atender a las empresas ubicadas en las zonas más alejadas del llamado “eje central asturiano”. Las principales señas de identidad de estas oficinas son:

- 5 Antenas abiertas en el último cuatrimestre de 2003.
- Área de influencia: 49 municipios de los 69 de nuestra demarcación.
- Atienden a 17.934 autónomos y empresas
- Han prestado más de 23.000 servicios, con un índice de penetración superior al 90%.
- Oportunidad de ofrecer nuestros proyectos y servicios a las empresas ubicadas en los municipios más alejados.
- Colaboración con ayuntamientos y entidades de promoción empresarial en el ámbito local.

Datos generales del sector

El VAB de la Industria Agroalimentaria asturiana representa el 2% del VAB asturiano y el 2,1% del VAB agroalimentario nacional. (2,2% PIB nacional). El sector agroalimentario consta de unas 815 empresas y cerca de 8500 empleos en toda Asturias, lo que representa un 13% de las ventas totales de la industria asturiana.

Predominan las industrias lácteas, con el 56% de las ventas y el 30% de los empleos en el sector, y gran parte de ellas son Pymes, con un número de empleados inferior a 10. Al ser empresas de pequeño tamaño, surgen dificultades en las actividades de I+D+I

Fuente: INE. (Encuesta Anual de Empresas y DIRCE)

	Principado de Asturias	Galicia
Industrias de alimentación	590	1.892
Fabricación de bebidas	123	502
Fabricación de productos lácteos	99	94

Histórico de proyectos

Los principales servicios y proyectos puestos a disposición de las empresas agroalimentarias por nuestros técnicos han sido los siguientes:

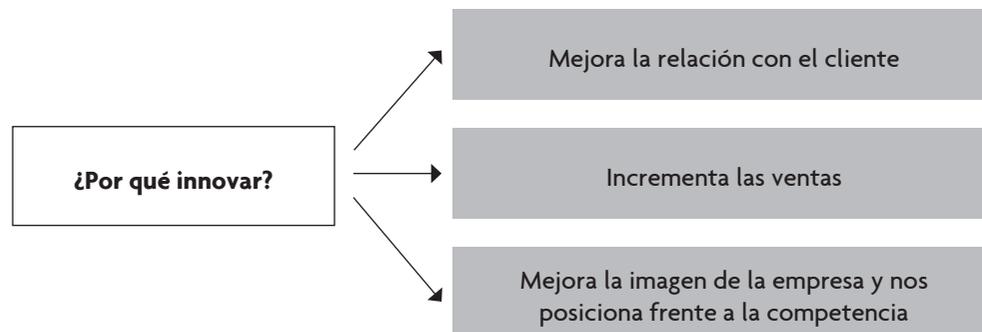
- Inicio actividades concretas con el sector: apoyo en la promoción y comercialización de productos agroalimentarios a nivel nacional. (año 2004 en adelante)
- Promoción e Incorporación del Diseño a la Estrategia Empresarial 2005-2006. (PCCP apoyado por la DGPyme en colaboración con las Cámaras de Toledo y Sevilla). 40 empresas participantes (16 asturianas). Apoyo en el diseño de logotipos, etiquetas, envases, embalajes, rotulación de furgonetas, etc.
- Junior Tic: Incorporación de las nuevas tecnologías a los procesos de negocio de empresas pertenecientes a los sectores turístico, construcción y agroalimentario.
- Feria del conocimiento: puesta en contacto de empresas con Centros y Agentes Tecnológicos cuya principal tarea es el apoyo a la introducción de la innovación en pequeñas y medianas empresas.
- Innocámaras: en funcionamiento desde el 2008. Apoya la introducción de la innovación en las Pymes y micropymes.
- Proyecto Asgaia innovación

Innovación es...

Aportar una novedad, algo que no existía antes. Si nos referimos al ámbito empresarial hablamos de que una empresa está innovando **cuando ha transformado una idea en un beneficio para su institución** (las ideas son **inútiles** si no se llevan a la práctica). Las modalidades más frecuentes de la innovación suelen ser aquellas que han implicado:

- Un nuevo o mejorado producto (p.e. elaborando productos de cuarta o quinta gama).
- Un nuevo o mejorado proceso (p.e. incorporando nuevos procesos de envasado o presentación)
- Una nueva o mejorada organización (p.e. implantando un sistema de calidad)
- Una nueva o mejorada comercialización (p.e. implementando comercio electrónico)

Gestionar la innovación con éxito consiste en hacerla llegar al mercado de la forma más rápida y eficiente posible.



Falsos mitos de la innovación

1. “Las innovaciones son siempre inventos”

No solamente un invento que funcione y se pueda comercializar con éxito es una innovación. En muchas ocasiones las empresas toman ideas de otros sectores de actividad o contextos y las adaptan a sus necesidades. La mayoría de las Pymes introducen innovaciones graduales o incrementales, aquellas que mejoran y perfeccionan sus productos ya existentes.

2. “Innovación y nuevas tecnologías: es lo mismo”

Las innovaciones de las que más oímos hablar son las de tipo tecnológico (p.e. introduciendo nueva maquinaria en nuestras instalaciones). Las innovaciones más implementadas hoy en día se basan en responder a las demandas de los consumidores (nuevos formatos de productos, oferta de productos con mayor valor añadido, etc)

3. “La innovación es sólo para las grandes empresas”

Para sobrevivir en el mundo de las empresas, para ser eficientes y consolidar la competitividad, es necesario satisfacer las demandas cambiantes del mercado. Es cierto que a mayor tamaño de empresa, más innovadora suele ser y mayores posibilidades de internacionalización tienen, pero en el caso de las Pymes, es posible innovar si se procede a la cooperación.

4. “A mi eso no me afecta”

Reflexión muy común cuando nos reunimos con gerentes y responsables de Pymes. Es necesario salir de la “zona de confort”. Si continuamos haciendo lo mismo que hasta la fecha, obtendremos (como mucho) los mismos resultados que hemos cosechado hasta el momento.

Oportunidades y buenas prácticas para Innovar

En este apartado presentamos distintas posibilidades de innovar en el sector. La mayoría se corresponden con las denominadas innovaciones incrementales o graduales. En cada una de ellas definimos la idea básica así como las ventajas que podría aportar a nuestra organización si la ponemos en marcha de manera correcta.

Idea	
Propuesta 1	Procesos de envasado (Innovación tecnológica)
Ventajas	<p>El envase preserva la calidad de los productos y los protege de daños que pudieran producirse durante el almacenamiento, el transporte y la distribución.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Optimizar y garantizar la seguridad alimentaria. • Informar a los consumidores sobre las características de los alimentos • Prolongar la vida útil del producto • Innovar en las formas de presentación de los productos (marketing) • Respetar el medio ambiente

Idea	
Propuesta 2	Productos de cuarta y quinta gama (Innovación tecnológica)
Ventaja	<p>Cuarta gama: Alimentos que han sido pre-elaborados (pelados, cortados, molidos, etc), sin tener una cocción previa. Quinta gama: Son elaborados, cocinados, envasados y comúnmente ultracongelados para su distribución.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Satisfacer la demanda de los consumidores por productos listos o casi listos para utilizar. • Aprovechar los excedentes • Atender nuevos mercados (hay cocinas donde solo se trabaja con quinta gama)

Idea	
Propuesta 3	Ecoeficiencia (Innovación tecnológica)
Ventaja	<p>Estrategia de gestión que promueve una mejora ambiental y económica. Se interviene en tres líneas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Optimizar procesos (reduciendo los recursos) • Revalorizar productos (subproductos) • Productos y servicios innovadores <ul style="list-style-type: none"> • Disminuir costes. • Mejorar la logística • Favorecer la reciclabilidad de los materiales utilizados • Estimular el reconocimiento de la marca

Idea	
Propuesta 4	Alimentos funcionales (Innovación tecnológica)
Ventaja	<p>Alimentos que se consumen habitualmente en una dieta normal y que contienen componentes biológicamente activos que ofrecen beneficios para la salud y reducen el riesgo de padecer enfermedades.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Favorecer un adecuado crecimiento y desarrollo (p.e. crecimiento del lactante y del niño). • Alimentos que reducen el "colesterol malo" • Mantener un peso adecuado, etc • Valor añadido: precio y margen superior. • El desarrollo de un producto con un componente funcional conlleva un proceso largo (más de un año)

Idea	
Propuesta 5	Sistemas de calidad y trazabilidad (Innovación organizativa)
Ventaja	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia de gestión orientada hacia la mejora continua de la actividad de la organización • Nos permite identificar cada producto desde su nacimiento hasta el final de la cadena de comercialización <ul style="list-style-type: none"> • Potencia la confianza con el cliente. • Afianza los lazos comerciales con los proveedores. • Garantiza la calidad del producto • Permite conocer la evolución de los clientes y anticiparse al tipo de demanda • Mejora la imagen social y profesional de la organización

Idea	
Propuesta 6	Producción ecológica (Innovación organizativa)
Ventaja	<p>Minimizar el uso de añadidos externos con el objetivo de hacer el mejor uso de los recursos naturales locales. (aceite, leche, vinos, quesos, huevos, yogures, harinas, mermeladas, etc)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Obtener mayores beneficios (generalmente a m./p). Fuertes crecimientos anuales y a unos precios que dejan mayor rentabilidad. Ventas anuales en torno a 17.000 M€ en 2010. En muchas categorías de productos duplican el precio a los no ecológicos (pastas alimenticias, huevos, yogures) • Comercialización de productos más nutritivos, saludables, seguros, etc

Idea	
Propuesta 7	Comercio electrónico y web 2.0 (Innovación comercial)
Ventaja	<p>Transacción o intercambio de información comercial a través de internet.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apertura de nuevos mercados (nuevos clientes, expansión geográfica, etc) • Acortamiento de la cadena de distribución • Reducción de costes • Aprovechamiento de las redes sociales

Idea	
Propuesta 8	Venta directa (Innovación comercial)
Ventaja	<p>Venta sin intermediarios al consumidor final, aprovechando las sinergias (p.e.) con el sector turístico.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mayores ingresos por la eliminación de intermediarios • Los productos se valoran más en términos de calidad: más frescos, con más sabor, etc • Es más fácil conocer las necesidades de la clientela así como la adaptación de los productos a las mismas. • No se necesitan grandes inversiones

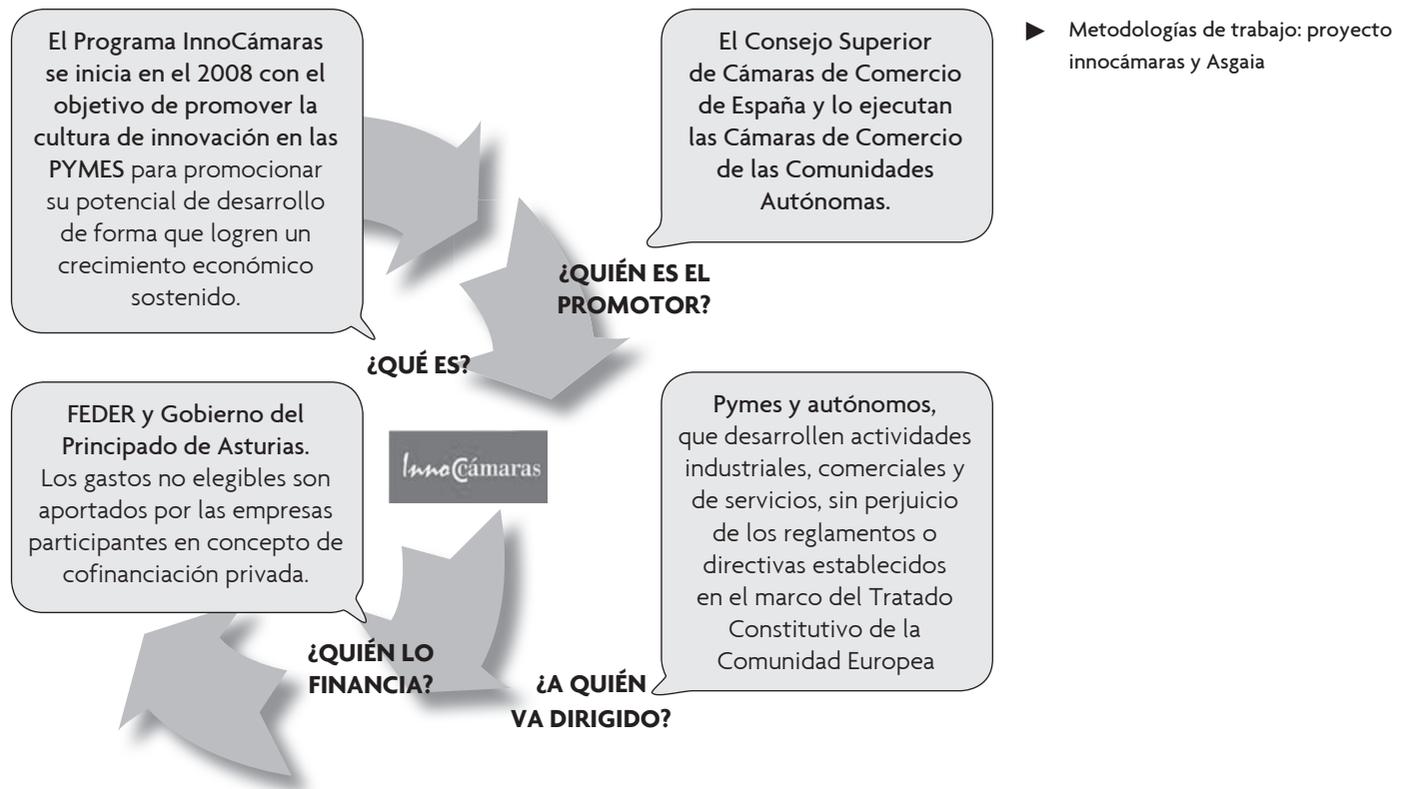


Ejemplo de mercados especiales: Mercados Judío y Musulmán

Kosher: Es un certificado que indica que los productos alimentarios, están sujetos a un sistema de revisión de acuerdo al ritual judío y cuyo significado está determinado por un conjunto de criterios religiosos (religión hebrea). Los productos deben de cumplir los requisitos dietéticos especificados en la Biblia y seguir las normas interpretativas de los rabinos. Mercado de 48.000 personas en España.

En el caso de la religión musulmana existe un Instituto (Halal) ubicado en Córdoba que se encarga de certificar los alimentos destinados al consumo de los musulmanes que residen en España, la UE y países de mayoría musulmana.

Como dato orientativo, diremos que en el ámbito de la Unión Europea, residen de forma estable más de 25 millones de musulmanes (2M en España), consumidores potenciales de la alimentación Halal con sello español, y que en la mayoría de los países islámicos, se vincula la marca de España con el recuerdo de Al-Andalus y constituyen un referente histórico y cultural de gran importancia



Objetivo general

Mejorar la competitividad de las PYMES y autónomos mediante la integración de la cultura de la innovación en sus estrategias de negocio.

Objetivos específicos

- Desarrollar una metodología para adoptar una actitud sensible y favorable a la innovación.
- Apoyar a las **Pymes y autónomos** en el desarrollo de soluciones para aplicar la cultura de innovación.
- Favorecer la creación de redes empresariales que fomenten la difusión del conocimiento y las buenas prácticas.
- Favorecer la transferencia de tecnología y conocimiento desde organismos e instituciones públicas y privadas a las pequeñas y medianas empresas.

Fases

Fase I:

- Diagnóstico asistido a la Innovación (DAI).
- Desarrollado por el tutor del Programa.
- Subvencionado 100 %.

Fase II:

- Diseño e implantación de un Plan de Apoyo a la Innovación (PAI) individualizado.
- Desarrollado por asesores y centros tecnológicos especializados, homologados por el Consejo Superior de Cámaras de Comercio de España.
- Subvencionado el 80 % del coste financiable.

NUEVOS PROCESOS
O SERVICIOS:
25 empresas

Planes de marketing
Estudios de viabilidad
Sistematización de
trabajos
Planteamiento de
servicios orientados al
cliente
Redefinición de
funciones y tareas

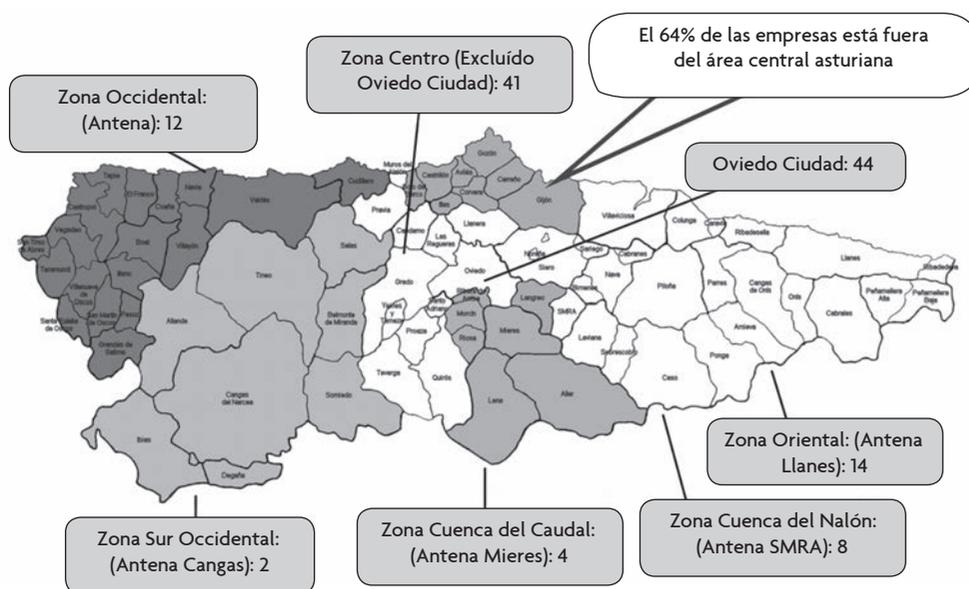
INNOVACIÓN EN
LA GESTIÓN DE LA
EMPRESA:
27 empresas

Reducción de tiempos
de proceso
Definición de nuevos
procedimientos
Registro de marcas y
propiedad industrial
Gestión de patentes

INNOVACIÓN
TECNOLÓGICA:
20 empresas

Ingeniería de desarrollo
Diseño de prototipos
Creación de nuevos
productos
Ejecución de proyectos
Equipamiento
tecnológico innovador

- ¿Qué se financia?
Los gastos de los servicios de asesoría asociados al Plan de Apoyo a la Innovación, así como de aquellos gastos e inversiones que en su caso sean necesarios para su puesta en marcha.
- ¿Qué importe máximo se financia?
Se financia hasta un máximo de 12.000,00 € (IVA no incluido).
- ¿Qué subvención aporta el Programa?
Será elegible, el 80% del coste financiable.
La cuantía máxima por empresa será de 9.600,00 € (Iva no incluido),
- ¿Que cuantía aporta la empresa?
La empresa aporta el 20%. En caso de que se obtenga el importe máximo de 12.000 € la pyme aportaría 2.400 € (Iva no incluido).



► Perfil de empresas participantes:
ubicación
Fuente: Elaboración propia Cámara de Comercio de Oviedo

- Por sectores, el 31 % de las empresas pertenecen al sector agroalimentario.
- Por número de empleados, el 63 % de las empresas tienen menos de 10 empleados.
- El 56% de las empresas participantes su forma jurídica es Sociedad Limitada y un 15 % son autónomos.
- El 62 % de las empresas tienen una **antigüedad** inferior a 10 años.

Foro de innovación (Sector agroalimentario)

Los principales focos de innovación detectados han sido:

- Innovación en producto
 - Nuevos productos para mercados especiales (ej: ejército, montañeros,...), formatos especiales para deportistas. Exigencias de conservación (factores tiempo y temperatura)
 - Diseño de formatos más pequeños (para familias unipersonales, para conseguir precios más competitivos en destinos internacionales, ...)
 - Innovación en envases (desarrollo de tecnología en el ámbito de los envases para mejorar las condiciones de mantenimiento de los productos, embalaje y diseño, ...)
- Innovación en nuevos negocios
 - Fomento de la cooperación entre empresas del sector (alianzas para ventas conjuntas, promociones combinadas, centrales de compra, ...)
 - Creación de sinergias con el sector turístico
 - Creación de una marca única (p.e.:“Alimentos del Paraíso”)

Proyecto Asgaia

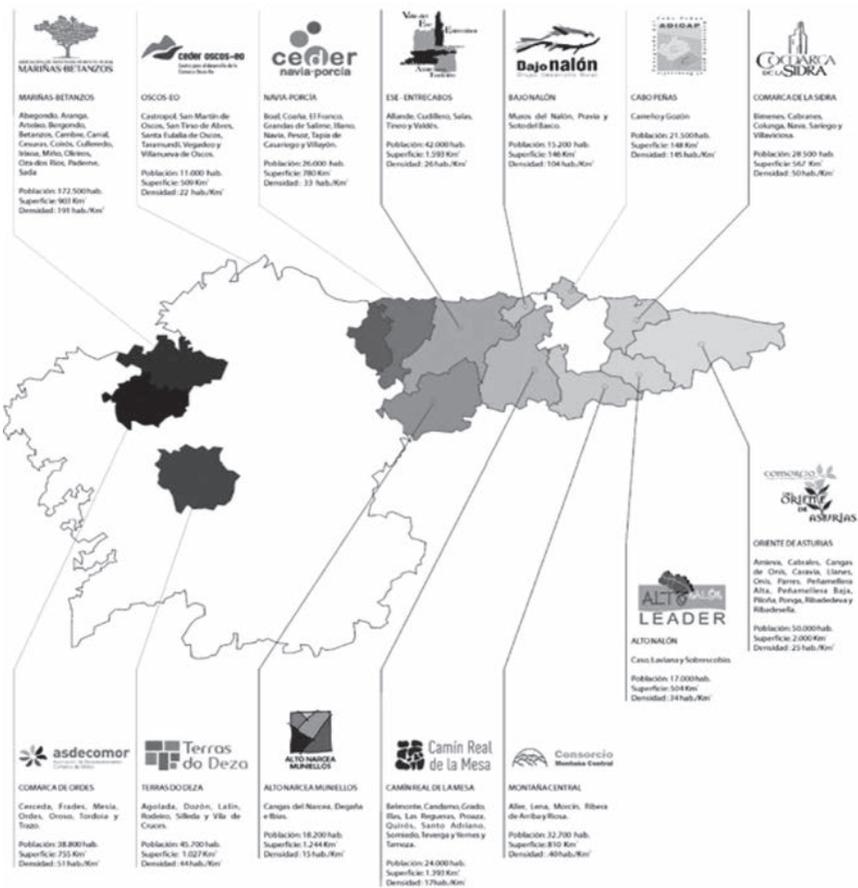
Es un proyecto de cooperación interterritorial, financiado por el Ministerio de Agricultura y Pesca, que se lleva a cabo en varios territorios rurales del Principado de Asturias y la Comunidad de Galicia y que lidera el Ceder Navia-Porcía.

Pretende trabajar con las empresas agroalimentarias ubicadas en el medio rural, proporcionándoles soluciones innovadoras que les permitan mejorar su competitividad. Entre sus objetivos principales destacamos:

- Adaptar las empresas a los cambios de tendencias (necesidades y exigencias de los clientes, canales de presentación y comercialización de productos).
- Apoyar la consolidación y mejora de la competitividad de las empresas
- Fomentar la cooperación y la innovación en el sector

En este territorio nos encontramos con:

- 910 empresas agroalimentarias
- El 86% cuenta con menos de 10 trabajadores (y solamente un 3%-27 empresas- cuentan con más de 50)
- El 61% factura menos de 300.000 € un 28% entre 300.000 € y 3M€. Un 11% supera los 3M€.
- Líneas de actuación 2011-2012 (I):
 - Diagnóstico individualizado de las empresas del sector agroalimentario participantes (126: 88 en Asturias y 38 en Galicia).



- El diagnóstico de 5 grandes apartados:
 - I: Procesos productivos
 - II: Análisis productos de la empresa
Valoración del mercado y evolución
 - III: Gestión logística y clientes.
 - IV: Factores que influyen en la actividad empresarial, competencia
 - V: Capacidad y gestión innovadora de la empresa
- Líneas de actuación 2011-2012 (II):
 - Subsectores:
Sacrificio de ganado y conservas de carne (10)
Industrias Lácteas (23)

- Conservas de pescado y vegetales (9)
- Pan, bollería y derivados (25)
- Bebidas (23)
- Productos alimenticios diversos (36)
- Análisis e interpretación de los datos recogidos en el diagnóstico: informes individuales por empresa y análisis global.

Del análisis del descriptivo inicial de las encuestas realizadas podemos considerar que:

- Un 40% afirma que sus ventas han evolucionado positivamente en los 3 últimos años y un 30% ha contestado que se mantienen (en el 19% de los casos disminuyen)
- El 70% no ha implantado ningún sistema ISO o similar en el proceso productivo.
- El 78% considera que medio/bajo su conocimiento respecto a la normativa medioambiental que afecta a su empresa.
- Solamente un 49% afirma conocer con detalle los costes de cada producto y apenas un 40% conoce sus márgenes y elabora sus planificaciones de ventas en base a esta información.
- El 52% desconoce lo que vende a cada uno de sus clientes (referencias de producto, márgenes, etc).
- El 70% de las empresas comercializa sus productos en Asturias/Galicia (solo un 21% afirma exportar fuera de España).
- El 32% afirma que sus empresas desarrollan productos para mercados especiales.
- Un 65% tiene previsto lanzar nuevos productos en los próximos 2 años.
- El 33% no dispone de página web (un 30% cuenta con página en alguna red social).
- Más del 70% afirma conocer con detalle sus costes energéticos pero solo un 25% ha implantado alguna medida para reducirlo.

¿Qué papel juega la innovación en la planificación del negocio a largo plazo?

No se prevén cambios sustanciales del negocio en los próximos años, así que no se considera prioritario innovar	590 19,0%
Se prevén algunos cambios en el sector en los próximos años que afectará a sus actuales productos y procesos de fabricación. Actuará a la vista de estos cambios	58,7%
Se realizará una planificación estratégica del negocio teniendo en cuenta estos cambios	17,5%
NS/NC	4,8%

¿Ha participado en algún proyecto/iniciativa/innovación en los últimos años?

Si: indicar	24,6%
No	68,3%
NS/NC	7,1

TIPO DE INNOVACIÓN A EMPRENDER EN LAS FUNCIONES DE LA ORGANIZACIÓN	
Mejorar el proceso de toma de decisiones para nuevas actuaciones	31,7%
Establecer un sistema de seguimiento (mediante reuniones periódicas) del cumplimiento de las actuaciones de innovación	28,6%
Definir un responsable de proyectos de innovación en la empresa	10,3%
Hacer formación en temas de innovación para los equipos de trabajo	41,3%
Hacer (formación/consultoría individualizada) para los responsables de la empresa	44,4%
Introducir una red informática para la gestión de la empresa	43,7%
Cooperar con otras empresas para desarrollar nuevos productos y/o abrir nuevos mercados	63,5%
Otros	13,5%

Indique las innovaciones previstas a realizar en los últimos años

Introducción en nuevos mercados	72,2%
Modificación del diseño o envasado	42,9%
Mayor calidad de los productos fabricados	31,7%
Nuevos métodos de organización del trabajo	38,9%
Mayor capacidad de producción	43,7%
Mejoras en la distribución o sistemas logísticos	42,9%
Cambios en el proceso productivo	22,2%
Incorporación de nuevos productos	57,9%

Líneas de actuación Asgaia 2013-2014 (II):

- Implementación de un plan de desarrollo comercial en las empresas que presenten posibilidades de mejora en esta área.
- Diseño y apoyo en la ejecución de una estrategia comercial y de venta, en la realización de misiones comerciales y en la asistencia a ferias especializadas.
- Elaboración y aplicación de políticas de eficiencia energética como factor clave para el desarrollo del crecimiento y la mejora de la competitividad.
- Incorporación de las TICs, formación para la optimización y aprovechamiento de las nuevas tecnologías y apuesta por el marketing 2.0.
- Fomento de la cooperación: detección de modelos de éxito y buenas prácticas implantadas en el sector agroalimentario de otras regiones, organización de encuentros e intercambio de experiencias.

Reflexiones finales

De la publicación del Proyecto Innocámaras titulada “Un viaje por la innovación: ideas para crecer”, hemos seleccionado estas tres reflexiones finales a tener en cuenta, realizadas por empresarios innovadores del sector agroalimentario:

- Innovar no es fácil: “Innovamos para mejorar la rentabilidad de la empresa. De cada 10 productos nuevos que lanzamos, solo funciona 1, pero lo que no podemos hacer es quedarnos parados viendo como se nos mueren nuestros productos sin buscar alternativas”
- Es necesario establecer un plan y marcarse objetivos: “Nos marcamos el objetivo de que el 15% de nuestras ventas debe proceder de productos lanzados en los 3 últimos años”
- Actitud global de trabajo: “La innovación es una labor de todos los integrantes de la compañía y la primera persona que tiene que estar concienciada de innovar es el responsable de la empresa”.

**[Espacios complejos,
territorios “líquidos”
o ¿a quién le importan
los servicios públicos
en el mundo rural?]**

▶ **Enrique José Varela Álvarez**

Profesor del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Vigo. Doctor en Ciencia Política y de la Administración por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (UCM, Madrid)

Estas reflexiones abiertas tienen su origen en mi participación en el encuentro “Galicia. Un mundo rural vivo”, organizado por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo en la villa de Lalín, el pasado 12 de abril. Una de las actividades de este encuentro consistió en el desarrollo de una mesa redonda, que el director de la actividad, profesor Román Rodríguez, tituló “Gobierno y gestión de un espacio complejo”, y de la que formé parte junto con un cualificado grupo de excelentes académicos del mundo del derecho y la economía.

Este contexto previo es relevante para entender las siguientes reflexiones, bien es verdad que no suficiente para conseguir avanzar en el reto académico propuesto por la dirección del encuentro “Galicia. Un mundo rural vivo”. Porque, como se puede comprender, releyendo este título, las respuestas al planteamiento inicial se pueden resolver sin grandes circunloquios, o sofisticados análisis econométricos o jurisprudenciales. Tan sólo debemos dejarnos llevar por la asignación de cualidades propias de un ser vivo a un espacio territorial (en este caso rural), pudiendo así comprobar que el reto latente del seminario es determinar si el “mundo rural” está vivo ... o en *sensu contrario*, se puede constatar su defunción.

La constatación de la “mortalidad” o “vitalidad” del mundo rural gallego, cuestión candente en este mundo global liderado por ciudades (megalópolis mundiales, no las españolas), así como la determinación de qué es “gobierno” y “gestión” en un “espacio complejo” (¿el rural lo es más que el urbano?), es lo que nos mueve a la reflexión académica que comenzamos a continuación, guiada a través de las siguientes proposiciones: 1) todo espacio territorial es complejo, porque cada vez es más líquido; 2) un espacio complejo, ¿se gobierna o se gestiona?; 3) ¿a quién le importan los espacios rurales complejos?; 4) en escenarios de crisis ¿por qué tenemos que optar entre vecinos y servicios públicos?; 5) el mundo rural está vivo, porque lo están sus vecinos.

1) Todo espacio territorial es complejo, porque cada vez es más “líquido”

Nos gusta la metáfora de los cuerpos líquidos, tal y como es representada y reelaborada para el ámbito de las ciencias “blandas” por el sociólogo Zygmunt Bauman. No sólo es afortunada sino que, además, ha tenido un notable éxito entre los colegas de la academia de la Ciencia Política y la Ciencia de la Administración... y claro, esto son palabras mayores, porque nos debemos a la academia, ¿o no?.

Para poder justificar el argumento anterior, escojamos un breve párrafo de uno de los últimos trabajos de este autor, relacionado con el territorio. Bauman (2011: 193)¹ plantea que “En nuestro mundo moderno líquido la compleja tarea de definir las condiciones de un método agradable, mutuamente beneficioso, para que convivan las diversas formas de vida (abocadas a preservar sus diferencias) recae sobre las localidades (principalmente urbanas) –como sucede con otros muchos problemas generados globalmente-, lo que las convierte,

¹ Bauman, Z. (2011). *44 cartas desde un mundo líquido*, Barcelona: Paidós.

con o sin su consentimiento, en laboratorios donde se pueden descubrir o inventar, ensayar, corroborar y, en definitiva, aprender los modos y los medios de cohabitación humana en un planeta globalizado”.

Podemos estar de acuerdo o no con este autor, pero lo que parece indudable es que vivimos en un mundo crecientemente urbano, lo que garantiza, si el modelo mundial continua esta línea en las próximas décadas, que los espacios rurales, al menos cuantitativamente hablando, serán menores para el conjunto del territorio global (si hacemos caso de la prospectiva de las grandes organizaciones internacionales). Y si es así, el número (o el tamaño), no nos daría información de especial calidad en relación con los seres humanos que habitan estos espacios. A priori, no sabremos si son mayores o jóvenes, analfabetos o con cualificación, hombres o mujeres... pero de lo que somos plenamente conscientes, en todo caso, es de su calidad de espacio humano; seres humanos con derechos (en algunas partes del mundo, incluso con deberes), que han ayudado a consolidar una larga tradición sociopolítica, que se concentra en torno a lo que Bauman denomina como la “compleja tarea de definir las condiciones de un método agradable, mutuamente beneficioso, para que convivan las diversas formas de vida”. O lo que es lo mismo, el desafío de convivir, de vivir en común, de pactar estas condiciones con el máximo beneficio para todos los que conforman una comunidad (rural o urbana).

Continuando con Bauman, podemos aplicar la metáfora “líquida” no sólo a los territorios, sino también a los tiempos, a las épocas vitales; y aquí, el científico, nos vuelve a recordar que los tiempos son “líquidos”, porque vivimos en épocas de incertidumbre (Bauman, 2009)². La condición líquida del cuerpo “territorial” y “vital e histórico” viene dada, básicamente, por la incertidumbre y la rapidez en los cambios, lo que a los “homo economicus” como nosotros, vivamos en el espacio en que vivamos, nos genera no sólo ansiedad, sino miedo.

De ahí que la percepción generalizada sobre el territorio, su gobierno y la gestión de su administración, de las cosas “comunes” (no nos olvidemos), tenga que ver con la complejidad. Sin embargo, lo complejo no es nada más que la interpretación humana (contingente) de fenómenos físicos y/o psicológicos y/o emocionales, y de ella no se libran, ni siquiera, las leyes de la termodinámica, recientemente adaptadas al campo del comportamiento humano y de las organizaciones, por lo tanto, del gobierno y la gestión de los territorios rurales. Jorge Wagensberg (2010)³, explica de manera magistral los fundamentos de esta ley natural y su aplicación a los sistemas humanos y territoriales. De esta forma, la clave de un territorio rural, su complejidad y la solución a la misma, no viene derivada de su condición de rural, sino de cómo se interpreta su sistema, cómo se gestiona la entropía. Es fácil comprender que el mundo rural tiene menor población que el mundo urbano (en general), lo que no significa que la intensidad de los contactos entre los vecinos sea menor, ni que su capacidad de interacción con otros entornos rurales o urbanos lo sea, ni que la calidad de las decisiones sobre los servicios públicos, los privados e, incluso, los “comunes” sea inferior que las que tienen lugar en nuestras ciudades.

² Bauman, Z. (2009). *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*, Barcelona: Tusquets Editores.

³ Wagensberg, J. (2010). *Las raíces triviales de lo fundamental*, Barcelona: Tusquets Editores.

En consecuencia, el estudio de la complejidad del espacio urbano radicará en el análisis de las capacidades de sus “almas”, más que en su número. Esta lógica racional y normativa, que imperó en los acuerdos constitucionales del Cádiz del XIX, no puede ser de ya aplicación a espacios que siguen siendo rurales, pero donde moran vecinos que han evolucionado social y políticamente, tras más de doscientos años de “democracia local”. La nueva lógica (¿por qué no llamarla “líquida”?), nos obliga a aplicar otra racionalidad y, sobre todo, a no justificar decisiones sobre el espacio público que vayan en contra de las “almas” que viven en esos espacios rurales... y contribuyen a pagar los costes del conjunto del sistema territorial.

2) Un espacio complejo ¿se gobierna o se gestiona?

Sobre este particular del gobierno y la gestión, la política y la administración, en la Ciencia Política y la Ciencia de la Administración llevamos dos siglos de debate estéril, en especial sobre el gobierno local, en especial en Galicia⁴.

Porque es verdad que las diferencias entre gobernar y gestionar, son reducidas, tanto en una empresa como en una institución pública... porque tan sólo se diferencian en lo sustantivo, ya que las organizaciones privadas responden a sus accionistas, mientras que las instituciones públicas lo hacen ante el conjunto de la ciudadanía que las crea, las mantiene, las legitima e, incluso, las “soporta”.

Si seguimos el argumento del apartado anterior, convenimos que la complejidad es algo relativo. También para los territorios rurales. De ahí que este relativismo nos pueda derivar hacia el cuestionamiento de la legitimidad inicial de las construcciones políticas que sostienen los sistemas de gestión del territorio. Porque, ¿qué fue antes el huevo o la gallina?. A los politólogos nos queda claro que primero fue el gobierno, como expresión de un pacto de ciudadanos, y después, los sistemas de administración, de gestión de una “cosa pública”, que en España se ha ido incrementando en los últimos dos siglos, hasta llegar al colapso actual.

Pero no perdamos de vista que hasta el gobierno es fruto de un acuerdo, de un consenso previo entre vecinos, recreado en un “contrato” que firman para defender intereses comunes. Y este pacto en nada se parece a las “participaciones preferentes” de la banca, que se suscriben y se cobran a los diez mil años; muy al contrario, la lógica política y social, que no jurídica, ni económica, nos dice claramente que los pactos se deben actualizar, porque los firman una generación de ciudadanos, que con sus decisiones hipotecan las capacidades democráticas no sólo de sus descendientes, sino de sus conciudadanos futuros.

Pactar es un ejercicio básico del juego democrático. Renegociar contratos, actualizar sus condiciones y mejorar sus prestaciones, es un requisito esencial de la democracia del siglo

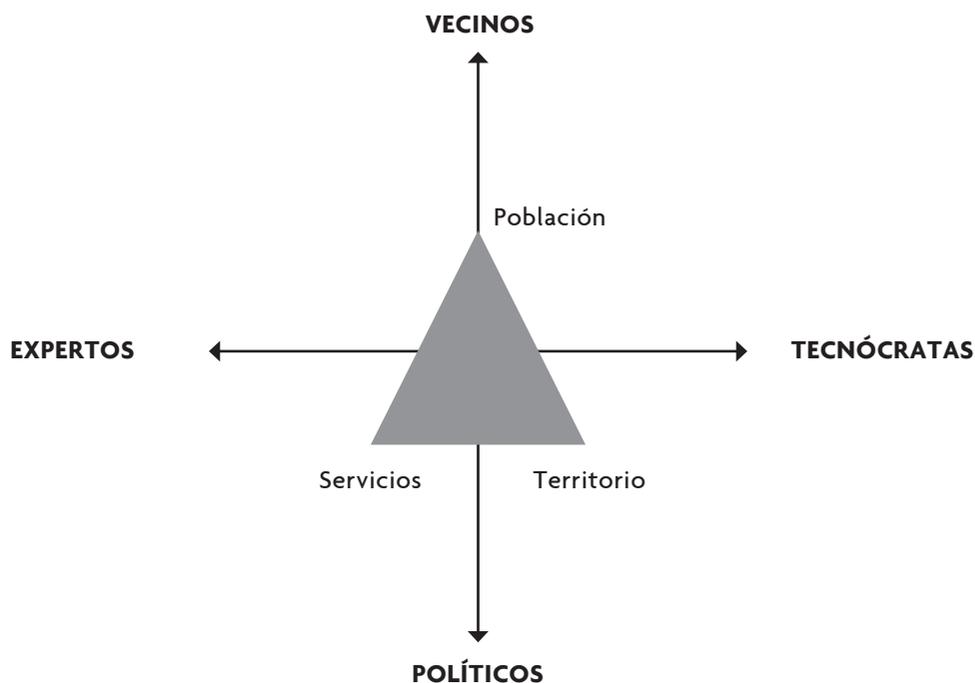
⁴ Esta pregunta, en relación con el gobierno y la administración local, ya fue respondida en trabajos anteriores, algunos de ellos en el marco de seminarios como este: Varela, E.J. (2009). “El nuevo MINicipalismo gallego. ¿Administraciones versus Gobiernos locales”, en Rodríguez, R. (Dir.). *Reformar la Administración territorial. Municipios eficientes y viables*, Oleiros: Netbiblo, pp. 169-181. Alguna otra obra de interés relacionada con esta reorientación institucional la encontramos en Varela, E.J. (2011). *Claves para repensar el gobierno local en Galicia: Horizonte Europa 2020*, Vigo: Eixo Atlántico Noroeste Peninsular.

XXI. De ahí la importancia de situar en los territorios rurales complejos a los ciudadanos, a su población; dotarla de mayor relevancia que al propio territorio y, por ende, a los servicios que en él se prestan.

Habrà quien piense, con razón, que este argumento va contra la lógica de la democracia, porque si los territorios no se protegen (a veces incluso de sus vecinos), el recorrido evolutivo concluirà antes de lo esperado. Sin embargo, cuando defendemos la importancia de la variable “población”, por encima de la de “territorio” y “servicios” (triada básica de la tecnocracia pública), lo hacemos conscientes de que desde un planteamiento maximalista, sin población el territorio se pierde y los servicios no se prestan, y sólo con ella, el territorio cobra sentido y los servicios cumplen su función.

3) ¿A quién le importan los espacios rurales complejos?

De nuevo, nos volvemos a encontrar con “el huevo y la gallina”, porque, ¿a quién le importan los espacios complejos?. Organizamos un simple gráfico para enmarcar esta pregunta.



► “Miradas” sobre territorial rural. Entre la tecnocracia y la democracia.
Fuente: Elaboración propia.

A través de la siguiente representación, se exponen las “miradas” fragmentadas que tienen algunos de los actores más representativos del territorio rural, en relación con los tres elementos clave definidos por la lógica jurídica y económica: población, territorio y servicios. La combinación de las “miradas” con los elementos de un sistema (complejo), nos puede ayudar plantear nuevas lógicas sociopolíticas, alejadas de las “tecnocráticas”, útiles también para la gestión del territorio (Cerde, 2008: 10-24)⁵ y, ¿por qué no? de los servicios públicos.

1. La “mirada” que un “VECINO” tiene de la población, de sí mismo y de sus convecinos, es el eje sobre el cual giran los postulados que buscan revisar el “contrato social” roussoniano⁶. Son el fin, no el medio; el centro del sistema de prestación de servicios, no unos simples consumidores; los que pueblan y habitan, dan sentido a un territorio, y no al revés. Por esta razón, es el territorio el soporte en el cual viven los vecinos, desarrollando su proyecto común; y son los servicios públicos, los instrumentos para incrementar ese desarrollo humano⁷.
2. La segunda “mirada” del “EXPERTO” es interesada como la primera, aunque alejada de este complejo entramado “socio-tecno-territorial”. Para los expertos, la tríada de elementos son variables que se conjugan en “laboratorios sociales” (departamentos de las administraciones públicas o *think tanks*) y que dan como resultado informes de diverso calado. Así, la población, objeto “propiedad” exclusiva de los sociólogos, es un ámbito en el que tiene mucho recorrido la “acción colectiva”, pero en el que no se suele descender al campo de los individuos; derechos y deberes, colectivos, se confunden con los individuales en un juego de poder, intermediación y efectos NIMBY. El territorio es el tablero de los geógrafos, de los economistas y de los juristas, en el cual se mueven piezas normativas, que imponen acciones coercitivas (regulaciones, tasas, inversiones, reparto espacios público-privado). Finalmente, los servicios se sitúan en un espacio difuso de interés para politólogos y gestores públicos, para los cuales, el foco de interés se ubica en la toma de decisiones colectivas y la gestión público-privada.
3. Sobre el “TECNÓCRATA”, se puede decir que es un actor que, en ocasiones, asume las decisiones individuales y/o colectivas de expertos, *think tanks* y colectivos del tercer sector, rara vez de individuos (ciudadanos a fin de cuentas) que definan sus preferencias sobre el uso y la gestión de sus derechos, territorios y servicios. Para un tecnócrata (en democracia, lógica extensión del poder político) la población es un “negociado”, como lo es el territorio y los servicios públicos.
4. Los “POLÍTICOS”, en representación de sus partidos (no siempre de los ciudadanos), observan esta tríada en función de los ciclos electorales, con cercanía e intensidad al mundo rural cuando llegan los comicios; con distancia y precaución, a través de los tecnócratas cuando aparecen los interregnos. La “mirada” sobre la población, como agregado de votantes presentes o futuros, se ha ido reforzando a lo largo del reciente período democrático, consolidando un vínculo formal (que no real), legal (que no

⁵ Cerde, D. (2018). “Tierra, sentido y territorio: la ecuación geosemántica”, en Martín, J. (Dir.). *Inclusiva-net. Redes digitales y espacio físico*. Segundo encuentro Inclusiva-net (www.medialab-prado.es), pp. 10-24.

⁶ Para entender esta cuestión básica socio-política y económica, no hay más que releer a Jean-Jacques Rousseau y sus postulados de finales del siglo XVIII: “... el orden social constituye un derecho sagrado que sirve de base a todos los demás. Sin embargo, este derecho no es derecho natural: está fundado en convenciones”; ver Rousseau, J.J. (1999). *El Contrato Social o Principios de Derecho Político* (www.elaleph.com).

⁷ No hace falta explicar que en el planteamiento del “desarrollo humano”, se incluye la visión de la sostenibilidad, profusamente desarrollada en las últimas décadas, y con la que coincidimos.

legítimo); En relación con el territorio, espacio de gestión técnica, han delegado en el *expertise* multinivel, dejando de lado a los vecinos; y, como no podía ser de otra forma, han empoderado a la “tecnocracia” y los “expertos” (nuevamente en un “juego de suma cero”, con los vecinos) delegando en ella la gestión público-privada de aquello que formalmente se entiende que son servicios públicos, y que en las últimas décadas han sido capturados por las empresas privadas de servicios públicos⁸.

Estos cruces de variables entre actores y elementos del complejo sistema rural, se pueden operacionalizar de forma clara en un informe, en un texto como este... otra cosa es, considerar a los vecinos individualmente, como personas, como ciudadanos, jóvenes con poca formación, o mayores en riesgo de exclusión social, que han pagado sus impuestos (los que todos hemos acordado durante, al menos, el reciente período democrático) y que, en la actualidad son considerados “una variable más de un sistema complejo que hay que operacionalizar”... metáfora que viene a representar la quiebra del sistema de bienestar y de prestación de servicios públicos universales, que en la actualidad está pagando de forma especial un 25% de la población española... curiosamente (y no es un contrasentido), vecinos de espacios urbanos.

En conclusión, es a los vecinos de un pueblo, de una villa (“variable población”), a los que les interesan los espacios rurales. Bien es cierto, que sin el interés del resto de vecinos-ciudadanos del territorio multinivel (ciudades, comarcas, provincias, áreas metropolitanas, regiones y el propio Estado), los “homo ruralis” están abocados a su extinción como especie en la evolución de la globalización.

4) En escenarios de crisis ¿por qué tenemos que optar entre vecinos y servicios públicos?

Llegados a este punto, parece pertinente la pregunta de cuál es la lógica que apoya el planteamiento servicios públicos vs. territorios, o lo que es lo mismo, y en escenarios de crisis ¿por qué tenemos que optar entre vecinos y servicios públicos?.

En nuestra opinión, lo importante no es la respuesta a estos dilemas, sino la redefinición de las preguntas, porque para un politólogo “territorio” y “servicios públicos” están siempre en función de los ciudadanos. Y esto es así no por una cuestión retórica, sino estratégica para el conjunto del espacio complejo que conforma nuestra realidad territorial multinivel: 1) en primer lugar porque no cuidar el espacio rural es dejar abandonado nuestro actual “patio de atrás”... y lo que no se cuida se pierde; 2) porque supone, además, una falta de visión estratégica propia de sociedades industriales, renunciar a las opciones de complementariedad que nos ofrecen estos espacios (usos terciarios y comerciales, de ocio, logísticos...); y 3), porque es una irresponsabilidad definir el desarrollo sociopolítico futuro en clave exclusivamente urbana, dado que cuando la crisis se centra en estos últimos territorios, los servicios públicos del rural son los más sacrificados... y con ellos, el fin último del gobierno y la gestión: los ciudadanos.

⁸ Bien es cierto que esta es una realidad más urbana que rural, ya que estas grandes empresas que funcionan en régimen de oligopolio, tienen sus intereses puestos en los servicios públicos “rentables” (mayor población), dejando la gestión del espacio rural a las Comunidades Autónomas y a las Diputaciones Provinciales; ver Iglesias, M.; Martí-Costa, M; y Subirats, J. y Tomás, M. (Eds.) (2012). *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*, Barcelona: Icaria Editorial.

Y es que, replantearse estas cuestiones, volver a los inicios del pacto revolucionario que asienta las bases de nuestra cultura política, es más que un deber ciudadano. Supone no ya una responsabilidad individual, sino colectiva por muchas razones⁹. Más allá de la nueva retórica “humanista”, y del etnocentrismo occidental desde el que se interpretan los procesos globales, el planteamiento economicista de “suma cero” de “se prestan los servicios que se pagan”, se vuelve en contra, incluso, de la lógica del mercado.

Es más, si hubiera que elegir entre la terna de elementos “normativos” que están encima de las mesas de los tecnócratas (sobre todo foráneos), si hubiera que elegir entre población, territorio y servicios, nos tendríamos que quedar con la primera de las variables, a partir de la cual se debería comenzar a organizar un nuevo orden de prelación sociopolítico, donde los individuos tuvieran su capacidad de codecisión, los territorios fueran ese espacio de juego sociopolítico que siempre han sido y los servicios públicos, el resultado de esta interacción... nunca al revés.

5) El mundo rural está vivo, porque lo están sus vecinos

El “imperio de la ley” y el “imperio de los mercados” han conseguido con esta crisis, al menos, que se cuestionen sus postulados a favor del “imperio del ciudadano”; hombres y mujeres responsables de su propio futuro, que asumen el pasado con responsabilidad, pero que piden decidir el camino a seguir en su territorio y con los servicios públicos y/o privados que entienden va a mejorar la cohesión social.

Por esta razón consideramos que el mundo rural está vivo, porque lo están sus vecinos.

Bien es cierto que esta “vitalidad”, tal y como está planteada en la actualidad y en función de los dictados de las leyes de naturaleza (el “ciclo de vida” de los territorios rurales), es “líquida”. Por ello, pensando en los vecinos que moran en el territorio rural gallego, somos de la opinión de que o se les otorga “voz” y se cuenta con su “mirada”, o tendremos que dejar de lado lo “políticamente correcto”, las hipocresías sociales, las elipsis académicas, y los juegos tecno-retóricos para no dejar hacer a aquellos que están planificando el territorio y los servicios públicos en el mundo rural, bajo la máxima galaica de que “hai que ir morrendo”.

⁹ Algunas de ellas aparecen en un reciente trabajo sobre el nuevo liderazgo “institucional”: Varela, E.J. (2012). “Liderazgo “institucional”: motor de cambio para las ciudades del presente”, en Figueiredo, A.; Peña, J.M. y Varela, E.J. (2012). *Retos de la acción de gobierno para las ciudades del siglo XXI*, Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, pp. 455-489.

[Desarrollo local, reformas institucionales y servicios públicos]

Santiago Lago Peñas

Catedrático y Director del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Vigo. Ha sido consejero del CES de Galicia y es columnista de El País, donde mantiene el blog RES PUBLICA.

1. Introducción

El punto de partida y supuesto básico de este papel es que los ciudadanos que viven en el rural tienen preferencias muy semejantes a las personas que viven en las áreas urbanas. Sobre todo si pensamos en las generaciones más jóvenes. Existen distintos motivos que lo explican. Entre ellos, destacan dos: un sistema público de enseñanza homogéneo y plenamente extendido; y los medios de comunicación e internet, que difunden modas e informaciones en tiempo real. Por lo tanto, no debemos pensar que el rural está ocupado hoy por personas que tienen planes de vida, preferencias o expectativas a las que viven en las ciudades.

Por ello la decisión de las personas de vivir o no en medio rural hoy tiene que ver con tres vectores principales. El primero, las fuentes de ingresos. El segundo, los servicios públicos disponibles. Y el tercero, la accesibilidad a núcleos grandes de población. Dificilmente la gente del rural y sus hijos se van a sentir cómodos y atraídos por el territorio si esa apuesta lleva de por sí ingresos bajos, servicios públicos de baja calidad y dificultad de acceder a núcleos poblacionales que les ofrezcan los servicios que hoy todos queremos, desde lugares de ocio hasta centros comerciales.

Por todo el anterior y si no queremos tener despoblada más de la mitad del territorio de Galicia, tenemos que articular buenas soluciones para el desarrollo local, para la prestación de servicios locales y autonómicos y para la red y servicios públicos de transportes. Y eso requiere, en primer lugar, reordenar el territorio y el marco institucional. Necesitamos ayuntamientos más grandes y más fuertes y que cooperen. Necesitamos definir espacios supramunicipales que las políticas de la Xunta tengan como referencia en sus actuaciones. Y necesitamos dar impulso al transporte público en esos espacios. El sentido común nos dicta que, cuando la población está desparramada en el territorio, es más racional concentrar la prestación de servicios en menos nodos de alta calidad y mover a la gente, que hacer muchos nodos de baja calidad. La enseñanza y el transporte escolar en Galicia, que supone casi la mitad de todo el que se hace en España, son un buen ejemplo.

En lo que sigue trato marginalmente las cuestiones que tiene que ver con el desarrollo económico del medio rural, por ser un asunto bien tratado por Edelmiro López Iglesias en otro de los capítulos del libro, y me voy a centrar en lo que tiene que ver con un marco institucional más racional en lo que atañe al espacio y a la prestación de los servicios públicos que determinan de forma directa e indirecta la calidad de vida de las personas.

2. El marco institucional

Como en la vida, en la gestión pública suele ser buena idea reflexionar antes de actuar. Los libros blancos, los programas, los documentos estratégicos, los informes de todo tipo deben

informar y ayudar a quien debe tomar decisiones públicas, que en la mayor parte de los casos son decisiones políticas que deben conciliar intereses distintos u opuestos, y que generan ganadores y perdedores.

La reorganización de la estructura institucional en España y en Galicia es un buen ejemplo. Existe un amplio consenso sobre las disfuncionalidades de todo tipo que genera la superposición de las autonomías de corte federal con las diputaciones propias de un Estado unitario. Y es evidente que la movilidad de las personas y la distribución de la población en el espacio nada tienen que ver con la del siglo XIX.



► Modelo de distribución demográfica de Galicia. Fuente: IET, Xunta de Galicia.

Ante ello, necesitamos propuestas completas y flexibles. Porque la realidad no es la misma en todas partes. Pongamos algunos ejemplos. Es verdad que la cooperación intermunicipal es siempre deseable y necesaria. Pero la cooperación es compleja y genera “costes de transacción”. Ponerse de acuerdo no siempre es fácil, hay que hablar mucho y negociar. Para un ayuntamiento muy pequeño, de menos de 2.000 habitantes por ejemplo, la cooperación acaba siendo necesaria para casi todo, si se quieren hacer las cosas bien. Al fusionarse con otro u otros municipios próximos y de tamaño y problemática similar, se acceden a economías de escala que permiten hacer más, más barato y mejor. Incluso el control político mejora, porque las agrupaciones locales cuentan con más medios y la información fluye con más rigor.

Es verdad que existen al menos dos alternativas a esa fusión: las Diputaciones y la privatización. Sin embargo, ambas son necesariamente parciales. La experiencia muestra que el catálogo de competencias gestionables por entes provinciales y empresas privadas es limitada. Todo es más fácil con municipios por encima de los 5.000 habitantes. Por el contrario, una fusión entre Ames y Santiago de Compostela, por ejemplo, no puede justificarse por la búsqueda de economías de escala, más allá de que pasados los 100.000 censados el sistema de financiación local se hace algo más generoso. Aquí la cooperación tiene más sentido que la fusión a secas, a través de áreas metropolitanas funcionales, como se propuso en su día para el caso del área Vigo-Pontevedra.

Por todo lo anterior es positivo que la Xunta quiera ser activa en el proceso y que esté dispuesta a asumir sus costes (cuantos menos municipios, menos alcaldes y concejales). Pero es importante tener muy clara la hoja de ruta. Bienvenidos sean los movimientos espontáneos que buscan la fusión intermunicipal. Pero eso ni es mérito de la Xunta, ni puede ser su modus operandi. Lo que se necesita es una estrategia global bien pensada, un discurso claro que vaya más allá de los ahorros en cargos electos, para hacerle ver a la gente que los localismos paranoicos nos conducen a menos, y una utilización inteligente de los instrumentos de que dispone.

Hoy ser un municipio pequeño puntúa positivamente para obtener financiación suplementaria de la Xunta y las Diputaciones. Debe ser justo al contrario. El que quiera mantener una independencia de papel que se la pague. No estamos para lujos y no podemos utilizar el dinero que debe ir a sanidad, educación o I+D a financiar a municipios que no quieren asumir que el mundo ha cambiado y que es más pequeño: cinco kilómetros del siglo XIX hoy equivalen a veinticinco. En el quinto apartado volveré sobre la cuestión de las fusiones municipales.

3. ¿Tiene sentido hablar de desarrollo económico provincial?

La existencia de desigualdades en el desarrollo interno de Galicia es una realidad bien constatada. Pero no es algo particular de Galicia. Es consustancial al funcionamiento del sistema de mercado. Basta observar lo que ocurre en otras comunidades como Cataluña, Madrid, Valencia o Aragón, cuyas capitales atrapan los impulsos económicos, expandiéndose

continuamente en el espacio para seguir dando abasto. Sin olvidar lo que ocurre a escala europea, cuando uno compara las regiones del Arco Atlántico con las que se sitúan en la llamada banana azul. La explicación a esta pauta de concentración se encuentra en los beneficios que se derivan de la aglomeración de trabajadores y empresas; consumidores y productores. No obstante, el escenario no es inmutable. La política es capaz de alterarlo hasta cierto punto, sea para evitar los problemas de congestión que puede generar, sea para evitar el abandono y desertización de parte del territorio.

Por todo lo anterior, un plan de reequilibrio territorial que pretenda ser efectivo debe partir de los siguientes supuestos. En primer lugar, modestia en los objetivos. Es impensable que un plan sea capaz de distribuir en el espacio de forma homogénea población y actividades productivas. De lo que se trata es de detener la sangría poblacional en algunas comarcas y renovar de forma significativa su estructura demográfica. En segundo lugar, asumir que en un sistema de mercado hay que aceptar la existencia de un número limitado de polos potenciales de crecimiento que, con el tiempo, se van extendiendo como una mancha de aceite. En tercer lugar, no obsesionarse con la difusión en el espacio de las actividades industriales tradicionales. La mayoría de las zonas más deficitarias de desarrollo económico son rurales. Aprovechemos pues su potencial endógeno en este sentido. Existe un enorme margen de mejora y buenas oportunidades en el campo gallego.

Aunque los tres ingredientes merecen ser contemplados en detalle, me voy a limitar a hacer algunos comentarios relativos al segundo. Durante la II Guerra Mundial, los nativos de algunas islas del Pacífico veían que las tropas estadounidenses desembarcaban, limpiaban una extensión de jungla, encendían luces a los lados y, al poco tiempo, llegaba un pájaro de acero cargado de regalos. Ellos no iban a ser menos. Cuando los americanos se iban, los imitaban. Limpiaban la jungla, encendían sus fuegos y esperaban orando la llegada del pájaro. Mucho me temo que la política de suelo industrial puesta en práctica por la Xunta durante muchos años se inspiraba en un planteamiento análogo: hagamos un parque empresarial en medio del monte que ya llegarán las empresas a llenarlo. El resultado es bien conocido: graves insuficiencias de suelo en las zonas más dinámicas y páramos con ocupaciones inferiores al 10% en numerosos casos.

Por otra parte, puestos de trabajo y residencia no tienen por qué estar localizados en el mismo municipio. Esto lo saben bien en las áreas urbanas, donde los procesos de periurbanización avanzan inexorablemente. Vivir a media hora del puesto de trabajo, con un sistema de transporte público en vía de mejora, es asumible. Lo que no es razonable es esperar que vayamos a contar con parques empresariales atractivos en todos los municipios. Por ello es importante privilegiar a los que ya están funcionando razonablemente en las zonas menos activas. Un buen ejemplo es el polígono de San Cibrao das Viñas. A pesar de situarse en una de las provincias menos dinámicas, es el más grande de Galicia. Aun así, no cuenta con conexión

directa a la red viaria de alta capacidad y tampoco está claro todavía cómo será su conexión ferroviaria con el puerto de Vigo y el puerto seco de Monforte. Actuaciones públicas en este sentido acabarían generando efectos positivos sobre municipios rurales situados a veinte o treinta kilómetros de distancia, en los que podrían seguir residiendo los nuevos trabajadores de un polígono reforzado.

Y en todo lo anterior hay que tener presente que las provincias no existen en Galicia. Al menos desde un punto de vista económico. Si uno compara el peso económico que tenían las provincias de A Coruña y Pontevedra en 1980 con el que tienen según los últimos datos oficiales disponibles (2007) se encuentra con escaso cambio: del 74,8% se ha pasado al 77,6%. De hecho, probablemente este porcentaje esté cayendo en estos momentos, porque la crisis golpea más duro a las provincias occidentales. Los menos de tres puntos porcentuales en casi tres décadas se compadecen mal con la percepción general del aumento de la dualidad económica y la desertización de las provincias de Lugo y Ourense.

La explicación a esta disonancia cognitiva estriba en que esos procesos ciertos y reales no se manifiestan a escala provincial. Si uno observa la evolución en el tiempo de la densidad empresarial y demográfica de Galicia se encuentra con un progresivo y marcado proceso de concentración en torno a la autopista AP-9, las capitales de Ourense y Lugo, y algunas comarcas diseminadas (A Mariña y Valdeorras, fundamentalmente). Claramente, el proceso de desarrollo socioeconómico funciona siguiendo el modelo de la “mancha de aceite”, que se extiende a partir de los núcleos productivos más dinámicos y hace languidecer a las villas que en el pasado eran referencia principal. La reducción en los costes de transporte y las ventajas crecientes de las economías de aglomeración explican este cambio de roles. Un par de datos bastan para entender de qué estamos hablando. En 1900, el municipio de Ourense era poco más del doble que Allariz (21.198 habitantes frente a 9.195) o que Viana do Bolo (8.326 habitantes). En la actualidad Ourense supera ampliamente los 100.000 habitantes, Allariz no llega a los 6.000 y Viana do Bolo cuenta con poco más de 3.000 moradores.

En definitiva, las áreas urbanas de Ourense o Lugo tienen más que ver con la de Santiago de Compostela en tamaño, estructura, problemática u oportunidades que la primera con Chandrexa da Queixa, la segunda con A Costa da Morte, y la tercera con A Fonsagrada. Por otro lado, es evidente que cualquiera de las siete principales ciudades de Galicia se extiende desde hace tiempo mucho más allá de los municipios centrales. Las primeras y segundas coronas urbanas son espacios de movilidad urbana cotidiana para un porcentaje elevado de ciudadanos.

Todo lo anterior tiene claras implicaciones institucionales y de planificación socioeconómica. Solo por casualidad, un marco institucional diseñado en el siglo XIX podía seguir siendo válido y útil. Los municipios son contenedores demasiado pequeños y las provincias son excesivamente heterogéneas. Los planes estratégicos municipales están condenados

a quedarse irremediabilmente cortos (¿cómo es posible planificar el futuro de la ciudad de Ourense sin tener en cuenta su cinturón industrial o el de Vigo sin tener presente la Plisan?). Y los planes provinciales tienen todas las papeletas para aparecer como estrategias deslavazadas, por muy sagaces que sean sus diseñadores. Al mismo tiempo es una realidad evidente que se está conformando un anillo de ciudades en Galicia que recorre buena parte del país y deja relativamente cerca de todo el mundo de uno de esos polos de crecimiento.

Por eso es tan importante avanzar en la definición y aplicación de áreas metropolitanas, urbanas y comarcas; y en que pensemos más en Galicia y menos a escala provincial y local a la hora de hacer apuestas estratégicas de largo recorrido. El marco de referencia para el siglo XIX lo constituían los municipios y las provincias. El del siglo XXI son los espacios supramunicipales y la comunidad autónoma. Una comunidad autónoma que tiene su socio natural en el Norte de Portugal. Para darse cuenta de ello, basta con mirar una foto nocturna y desde un satélite del Noroeste peninsular. Las áreas metropolitanas en Galicia son el objeto del siguiente apartado.

4. Las áreas metropolitanas en Galicia

El debate sobre las áreas metropolitanas en Galicia se complica sobremanera cuando se confunden dos concepciones diferentes de esas áreas. Clarificar ventajas, inconvenientes y compatibilidad de ambos enfoques resulta necesario.

Por un lado, tenemos las áreas como las define la legislación básica que rige la vida de las corporaciones locales. En ese caso, estaríamos hablando de un nuevo nivel de administración, con sus representantes políticos, sus gestores y empleados, y su presupuesto. Esa área asumiría parte de las competencias que hoy desarrollan los ayuntamientos, diputaciones y la propia Xunta. El objetivo fundamental de estas áreas orgánicas sería, por tanto, el de prestar servicios públicos a escala supramunicipal. Un primer problema que surge es que la escala territorial óptima para la prestación de los servicios no es la misma en todos los casos, por lo que necesariamente debe buscarse un tamaño y extensión del área que, sin ser probablemente óptima para ninguno de los servicios cuya gestión va a metropolizarse, sea razonable para todos ellos. La mayoría de los estudios propugna un área con A Coruña y Ferrol, y otra con Vigo y Pontevedra

Un segundo problema, a mi juicio el fundamental, es que supone una redistribución del poder político al que muchos se pueden resistir. Sea por distancias políticas o por el temor a acabar siendo gobernados por otros, normalmente el municipio central del área metropolitana. Un ejemplo práctico: si el gobierno del área corresponde a los alcaldes (democracia indirecta), si los votos se reparten proporcionalmente según la población de cada ayuntamiento y el criterio es la mayoría simple, un área metropolitana para Vigo que integre a 500.000

habitantes será gobernada por el municipio central. Cabría la opción de no asignar votos proporcionalmente o introducir la necesidad de mayorías cualificadas. Pero parece que en la práctica eso no resulta fácil: los problemas de gobernanza se encuentran tras el fracaso de la mayoría de los intentos de creación de áreas en España.

De forma alternativa contamos con el enfoque de las áreas metropolitanas funcionales. Aquí no se crea ningún órgano. Se apuesta por la cooperación voluntaria y asimétrica (variable en función de cada servicio) de los municipios y se piensa en el área no sólo como espacio para la prestación de servicios locales a escala supramunicipal, sino como un espacio de planificación y ejecución de las políticas autonómicas y las centrales. En este caso, la figura de los consorcios sectoriales verticales (entre Xunta y municipios) u horizontales (entre municipios) proporciona el sustento jurídico, y la dimensión geográfica del área tiende a ser mayor. Para Galicia, la práctica totalidad de los estudios disponibles integran a Vigo con Pontevedra y A Coruña con Ferrol. Este segundo enfoque es el que se sigue en las Directrices de Ordenación del Territorio.

En principio, ambos enfoques son compatibles. En concreto, sería posible crear un área metropolitana en el sur de Galicia conforme a la legislación vigente que no incluyera a Pontevedra; al tiempo que en las Directrices de Ordenación del Territorio sí se habla de Vigo-Pontevedra. Esta operación entraña, no obstante, dos riesgos. El primero, que un posible fracaso de la creación y funcionamiento de un área metropolitana orgánica, hipótesis verosímil a la luz de las experiencias acumuladas en el resto de España, lastrase e incluso bloquee el despliegue del área metropolitana funcional. El segundo, que una vez constituida un área orgánica de ámbito territorial estrecho se entienda que el área funcional con un ámbito espacial de referencia más amplio es una amenaza y no una oportunidad.

La Xunta actual tiene ante sí un reto formidable, si quiere conseguir que áreas orgánicas funcionen bien y que lo hagan de forma coordinada con las áreas funcionales. Si lo hace, seremos ejemplo a imitar en el resto de España. Pero si le entran dudas, que se olvide de las orgánicas y se concentre en poner en marcha las funcionales

5. Fusiones municipales en Galicia y el futuro de las diputaciones

Es verdad que el problema del escaso tamaño de los municipios gallegos no es más grave en Galicia que en el conjunto de España. Pero ello no es óbice para obviar la discusión.

Hay que reconocer que la cuestión no es sencilla: existe un umbral para que la gestión de los asuntos públicos sea mínimamente eficiente, si bien es cierto que este tamaño mínimo depende del servicio del que estemos hablando. La evidencia empírica disponible muestra que los servicios más intensivos en capital (recogida de basura, abastecimiento de agua...)

requieren tamaños poblacionales más grandes. Por tanto, teóricamente la escala óptima depende de cada servicio y no existe una cifra de habitantes mágica. Además, es posible optar por soluciones alternativas como la privatización del servicio, la cooperación municipal o la prestación del servicio por niveles de gobierno superiores (como hacen las diputaciones con la gestión tributaria). No obstante, e incluso siendo eficaces en la combinación de estas opciones, la inmensa mayoría de los expertos desaconsejaría la existencia de municipios con menos de 2.000 habitantes (casi 100 en Galicia); y buena parte de ellos se decantaría por el umbral de los 5.000, al que no llegan 200 municipios gallegos.

La profunda crisis financiera en la que se hallan la práctica totalidad de corporaciones locales debería convertirse en la ventana de oportunidad para que la Xunta incentive un proceso de fusiones, situando inicialmente el umbral al menos en 2.000 habitantes. Francamente, no creo que el argumento democrático a favor de la no fusión (la cercanía de los alcaldes con los electores) sea aplicable a un incremento de 1.000 a 2.000 ciudadanos. Es verdad que pueden existir sensibilidades locales, y pérdida de puestos de alcaldes y concejales. Pero en un contexto inaudito, en el que se llegan a aplicar rebajas significativas al sueldo de los empleados públicos en aras del ahorro, no parece tan grave tener que renunciar a una pobre y deficiente independencia política para conseguir servicios mejores y más baratos.

Dicho lo anterior, creo que sería preferible que la Xunta utilizase la vía de los incentivos a las fusiones voluntarias. Los fondos de todo tipo que la Xunta transfiere a los ayuntamientos deberían premiar sustancialmente a quien se integre en esos procesos. Las corporaciones que opten por mantenerse al margen, que se vean abocadas a subir impuestos para que sean los ciudadanos los que sufragan el lujo. En mucho tiempo, no va a existir una mejor coyuntura para hacer al fin en Galicia (y España) lo que se ha venido haciendo en Europa en los últimos 50 años.

¿Y cuál debería ser el futuro de las diputaciones? Yo creo que en este caso debemos distinguir entre el corto y el largo plazo y entre lo que podrían hacer y lo que realmente hacen. A corto plazo, y mientras no seamos capaces de gravitar con seguridad sobre nuevos mapas de municipios y de espacios supramunicipales (áreas metropolitanas, áreas urbanas, comarcas), las diputaciones pueden jugar una importante labor de apoyo a los municipios más pequeños: si desaparecieran mañana por decreto, tendríamos un problema. Otra cosa es un largo plazo en el que las diputaciones deberían retirarse de las dos grandes áreas metropolitanas (Vigo-Pontevedra y A Coruña-Ferrol) y las tres urbanas de Ourense, Lugo y Santiago de Compostela; y habría que valorar si tendrían sentido mantenerlas como nivel de gobierno supramunicipal o sería preferible la comarca como espacio de cooperación horizontal, entre municipios, y vertical, con la Xunta.

En todo caso, es evidente que la labor concreta que desarrollan las diferentes diputaciones no es la misma. Pero no hay mucho que inventar: la Diputación de Barcelona es el modelo a seguir.

[A gobernanza e xestión do medio rural galego a comezos do século XXI; reflexións e propostas para o debate]

Edelmiro López Iglesias

Profesor Titular do Departamento de Economía Aplicada
Universidade de Santiago de Compostela. Exdirector Xeral de
Desenvolvemento Rural da Xunta de Galicia.

Neste texto pretendemos aportar algunhas reflexións e poñer sobre a mesa algunhas cuestións para o debate en torno ao modelo de goberno e xestión do medio rural galego. Pero para isto partimos dunha idea, polo demais nada orixinal e bastante elemental: as estruturas administrativas e de goberno constitúen un instrumento, non unha finalidade en si mesmas. Polo tanto, para abordar o tema, necesitamos ter claros previamente os trazos esenciais que definen a realidade actual do medio rural en Galiza e tamén perfilar certos aspectos clave do medio rural que queremos construír no futuro.

Organizamos, pois, a exposición en tres apartados. No primeiro resumimos as notas que definen as transformacións recentes e a realidade actual do medio rural galego. Feito iso, no segundo apartado apuntamos algunhas cuestións clave sobre o seu futuro. Finalmente, con ese “telón de fondo”, no terceiro apartado ocupámonos do modelo de goberno e xestión, poñendo sobre a mesa algunhas propostas para o debate.

1. A modo de preámbulo: as mudanzas do medio rural galego nos últimos 60 anos e a súa realidade actual

Sen deternos nunha análise detallada das transformacións rexistradas nas últimas décadas e a realidade actual do medio rural en Galiza, podemos resumir estas en sete notas.

i. A primeira é o *forte declive económico e demográfico das áreas rurais*, que se acompañou dunha crecente concentración da poboación e as actividades económicas nas zonas urbanas, especialmente nas que integran o Eixe Atlántico. A orixe última destas mudanzas na distribución espacial da poboación, e en concreto da regresión demográfica que, con intensidades variables, caracteriza á maioría das comarcas rurais, hai que buscala na dinámica do emprego: no último medio século produciuse en Galiza unha fortísima caída do emprego agrario, unha desagrarización tardía pero abrupta, que só foi compensada en pequena medida pola xeración de postos de traballo noutras actividades dentro do medio rural (López Iglesias e Pérez Fra, 2004). Neste sentido, convén precisar que en termos comparativos 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, senón no ritmo moito menor que alcanza no noso caso o desenvolvemento de actividades industriais e de servizos nos espazos rurais.

En todo caso, a consecuencia deses cambios é que na actualidade Galiza xa non é 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).

ii. A segunda nota a salienta é a *progresiva desagrarización do medio rural*. A perda de peso demográfico e económico das áreas rurais acompañouse dunha crecente desagrarización do

medio rural, da redución da importancia da actividade agraria nestas áreas; o que provocou que hoxe o rural galego xa non sexa, de forma exclusiva nen sequera predominante, agrario.

Esta realidade aparece ilustrada polos datos relativos á estrutura do emprego: en 2001 os concellos rurais, que ocupaban o 72% do territorio, só contaban co 23% da poboación galega; pero ademais da poboación rural que traballa só o 25% tiña a súa actividade principal na agricultura (López Iglesias e Pérez Fra, 2004). Que o rural xa non é só nen principalmente agrario podémolo observar tamén noutros indicadores, como as fontes de renda dos residentes e mesmo a xestión e utilización do espazo: os agricultores só xestionan hoxe en Galiza o 31% do territorio, e unicamente o 22% está dedicado a cultivos e pastos. Do restante 69% da superficie xeográfica da nosa Comunidade, o 39% son terras forestais ou abandonadas en mans de propietarios non agricultores; o 23% pertencen a Comunidades de Montes Veciñais en Man Común; e queda un 7% dedicado a usos urbanos, vías de comunicación e outros terreos non agrarios.

É certo que ese panorama, dun peso xa moi limitado da agricultura, necesita importantes matizacións, derivadas das fronteiras difusas do que podemos entender en Galiza por “poboación agraria”. Ilustrado con cifras simples: actualmente existen aquí, segundo os datos do Catastro, máis de 1.600.000 propietarios de fincas rústicas, e polo tanto a inmensa maioría da poboación galega segue vinculada á terra en tanto que propietarios; por outro lado, de acordo co Censo agrario de 2009, contamos cunhas 80.000 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 límitanse a unhas 25.000.

iii. A terceira nota é a *debilidade do complexo agroalimentario, como elemento que lastra a dinámica recente e o presente do medio rural*.

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 e nos usos da terra; o que se reflicte nun nivel da produtividade do traballo baixo, tanto no contexto español como no europeo (López Iglesias, 1996 e 2000; Sineiro, 2008).

Ademais, a eses problemas no ámbito agrario, na produción de materias primas agro-gandeiras, únese a debilidade da industria agroalimentaria, que ten o seu exemplo extremo no sector lácteo: a pesar de que Galiza produce case o 40% do leite de España, a industria láctea localizada na nosa Comunidade supón (en termos de VEB e de emprego) menos do 10% da española.

O resultado final desas deficiencias, tanto no sector agrario como na industria transformadora, plásmase nun dato preocupante e sumamente expresivo: ao longo das tres últimas dé-

cadras, desde que contamos con información estatística ao respecto, Galiza ven rexistrando unha balanza agroalimentaria globalmente deficitaria; concretamente, a produción interna só cubre hoxe ao redor do 90% ou 95% do consumo de bens agroalimentarios da poboación galega (Valdés Paços e López Iglesias, 2008).

iv. En cuarto lugar, estamos ante un medio rural no que se manteñen *baixos niveis de produtividade e renda no sector agrario e un baixo PIB/ habitante nas áreas rurais*

O espacio rural ordenado mediante procesos de concentración parcelaria conta cuns maiores ratios de produtividade. ◀



A baixa produtividade do traballo no sector agrario, polas razóns citadas, unido ao limitado desenvolvemento das actividades industriais e terciarias no medio rural, provoca que os concellos rurais rexistren en xeral un baixo PIB por habitante. A situación é moito menos desfavorable, e 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 rurais); pero isto lógrase a costa dunha forte dependencia das transferencias: historicamente das transferencias privadas recibidas do exterior (remesas da emigración), e nas tres últimas décadas das transferencias sociais desde o sector público (principalmente pensións de xubilación) (Fernández Leiceaga e López Iglesias, 2000).

v. A quinta nota é que se trata dun medio rural que segue 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 insostíbel no contexto actual; a medio prazo non é viábel pensar en 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.

vi. En sexto lugar, temos *un medio rural que arrastra fortes problemas demográficos*, pero uns problemas, convén recalcar, que non son causa senón consecuencia das debilidades (económicas 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 do Eixe Atlántico, veñen sufrindo un despoboamento xeralizado, 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 que indican os datos pode resumirse así: crecemento natural fortemente negativo (morre moita máis xente da que nace); persistencia dunha emigración ás áreas urbanas galegas e nalgunhas comarcas tamén cara outras zonas de España; lixeiro papel estabilizador dos fluxos migratorios co estranxeiro (a chegada de emigrantes retornados e de inmigrantes propiamente ditos fai que na etapa recente a inmensa maioría dos concellos rurais presenten un saldo positivo nas migracións co exterior de España). Esa dinámica recente implica que a maioría dos concellos rurais están sumidos nunha regresión demográfica dificilmente reversible (a causa do acusado envellecemento tda poboación e o conseguinte saldo vexetativo negativo); aínda que cesara totalmente a emigración de xente nova, as áreas rurais seguirían perdendo habitantes debido ao crecemento natural negativo (Fernández Leiceaga e López Iglesias, 2000).

Esas pautas, como dixemos, son sobradamente coñecidas. O único que queremos salientar é que a solución a eses problemas demográficos non está na demografía (por exemplo, nun eventual repunte da fecundidade, que a corto e medio prazo non tería efectos significativos sobre a evolución do volume e a estrutura da poboación). Se queremos frear a medio prazo esa regresión demográfica a actuación debe centrarse nas variables socioeconómicas: oportunidades de emprego, acceso aos servizos.

vii. Finalmente, ao igual que sucede en xeral en España e na Unión Europea, estamos en Galiza ante *un medio rural cada vez máis heteroxéneo*.

O medio rural galego presenta unha crecente heteroxeneidade espacial, provocada por: a acusada diferenciación do sector agrario dunhas a outras comarcas; e sobre todo o desenvolvemento moi desigual das oportunidades de traballo nas actividades industriais e terciarias. Neste sentido, hai que mencionar un fenómeno concreto de especial relevancia, que está adquirindo nas décadas recentes unha importancia crecente na diferenciación dos espazos rurais: as novas formas de mobilidade da poboación rural, a diferenza cada vez maior entre a residencia e o lugar de traballo que está levando á conversión de moitas áreas rurais en espazos esencialmente residenciais (ben de forma continuada ou nos fins de semana e vacacións).

2. Que modelo de goberno e xestión para o medio rural do século XXI?. Algunhas cuestións previas a decidir

Antes de entrar na estrutura administrativa e na configuración dos niveis institucionais ou de goberno máis adecuados para a realidade actual, convén ter claro que medio rural queremos construír para a Galiza do século XXI. Posto que as estruturas administrativas e de goberno son un instrumento, non unha finalidade en si mesmas.

Nese sentido, hai catro cuestións de especial interese sobre o presente e o futuro do medio rural galego, que condicionan calquer discusión sobre o modelo de goberno e xestión:

- a. As actividades económicas: que futuro económico para as nosas áreas rurais?.
- b. A cuestión da ordenación do territorio, entendida como regulación ou ordenación dos usos do solo.
- c. A localización das actividades económicas e os servizos no espazo rural, onde se plantexa un dilema esencial: debemos favorecer a concentración destas actividades e servizos nas cabeceiras municipais e mesmo comarcais, ou ben o desexable é seguir fomentando a súa dispersión por todo o territorio?.
- d. A última cuestión, aínda que relacionada coas anteriores, ten que ver cun tema específico que está cobrando unha relevancia cada vez maior: como xestionar a crecente separación entre poboación rural e espazo rural?.

a. O papel da agricultura e das outras actividades económicas no tecido produtivo das áreas rurais. Que futuro económico para estas áreas?

- A necesidade de diversificar a base económica dos territorios rurais

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 desenvolvidos, nos que a agricultura aporta en xeral menos do 3% do PIB e menos do 5% do emprego (en Galiza ao redor do 2,7% do PIB e o 5,5% do emprego). Ese declive relativo do sector agrario constitúe a longo prazo unha tendencia inevitable, que se deriva principalmente das mudanzas que teñen lugar do lado da demanda: a medida que se incrementa a renda por habitante tende a diminuír a parte da renda nacional dedicada á compra de alimentos, mentres que aumenta a destinada á adquisición doutros bens e servizos.

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. Referíndonos á dinámica demográfica, se queremos evitar que a caída do emprego agrario orixine un proceso paralelo de despoboamento dos territorios rurais, é necesario lograr que se xeren nestes territorios postos de traballo noutras actividades (que respondan ás oportunidades que abren as novas demandas da sociedade).

O anterior non debe levar a menosprezar o papel da actividade agraria no mantemento do tecido socioeconómico dos territorios rurais. Por varias razóns:

- Por un lado, en moitas áreas rurais de Galiza a agricultura sigue 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.
- 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, e as que subministran inputs á agricultura.
- Finalmente, unha base agroalimentaria sólida, unha agricultura viva, é en moitos casos condición indispensable para o desenvolvemento doutras actividades (como 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 dos territorios rurais constitúe unha necesidade. E polo tanto o futuro das áreas rurais galegas vai depender en gran medida da capacidade para desenvolver outras actividades económicas.

- O problema de fondo: o rural xa non é agrario pero aínda non é outra cousa

Aplicando o que Fernando Oliveira afirma para Portugal (Oliveira Baptista, 2010), o problema do medio rural galego é que este xa non é hoxe só nen principalmente agrario, pero “aínda non é outra cousa”: aínda non se estruturou unha vida socioeconómica que se sobrepoña aos destrozos que orixinou a crise do medio rural tradicional; non se consolidou unha estrutura económica e unha base da vida social alternativa a aquela na que existía unha identificación entre medio rural e agricultura.

Partindo desa realidade, no debate sobre as vías de transformación da economía rural non cabe establecer recetas xerais, senón que cada zona ou comarca debe buscar as súas vías de desenvolvemento a partir da resposta a varias cuestións esenciais:

- Que actividades. Aquí é necesario ter en conta os recursos de cada territorio, pero tamén os condicionantes do lado da demanda (non todo o que pode producirse en cada zona rural constitúe necesariamente unha actividade económica viable no mercado).
- Que axentes. Neste aspecto está en xogo o papel que vaian desempeñar os agricultores e outros axentes locais; e tamén o papel dos axentes da zona fronte á poboación e as empresas externas, interesadas no aproveitamento dos recursos do territorio.
- Con que consecuencias para a poboación residente.
- Con que apoios públicos. Estes apoios, as políticas prioritarias, poden ser moi diferentes dunhas a outras zonas.

En calquera caso, á hora de perfilar as alternativas económicas para cada comarca compre ter moi presente a gran diversidade das 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 determinadas políticas, que podemos identificar cos programas Leader –os programas de desenvolvemento rural cun enfoque territorial e ascendente- .

Pois ben, parécenos imprescindible destacar que esa forma de abordar o tema é excesivamente reducionista, e só recolle unha parte pequena da diversificación económica realmente existente. Nese sentido, hai que chamar a atención sobre o amplo abano de actividades e de modalidades nas que se concreta a diversificación económica dos espazos rurais (falando en xeral, e tamén en Galiza); o que remite tamén a diferentes forzas motrices.

Limitarémonos a apuntar unha breve tipoloxía, sen desenvolve-la en detalle e tamén sen maiores pretensións de orixinalidade:

i. Diversificación económica do espazo rural ou das actividades da poboación residente no medio rural; as diferenzas entre a localización dos empregos e a residencia.

Neste sentido, cada vez ten maior importancia a función meramente residencial dos espazos rurais, con persoas que habitan no medio rural pero que se trasladan diariamente a traballar en núcleos urbanos próximos (o fenómeno do commuting). Neste caso temos unha diversificación das actividades dos habitantes das áreas rurais, pero non das empresas localizadas nestas áreas.

ii. Actividades e empregos públicos (ligadas ao desenvolvemento dos servizos públicos e o despregue do Estado do Benestar no medio rural), e actividades privadas (dependentes da dinámica dos mercados e a lóxica da rentabilidade privada).

O habitual é centrar a atención case en exclusiva nas actividades privadas. Porén, se analizamos os datos constatamos que unha boa parte dos empregos non agrarios que se crearon nas áreas rurais durante as últimas décadas (na UE e tamén en Galiza), especialmente naquelas áreas menos dinámicas, corresponden a servizos públicos. E esta pode ser unha importante fonte de empregos nos próximos anos; especialmente en todo o relacionado cos servizos á poboación (atención ás persoas de idade avanzada e aos dependentes).

iii. Destino da produción: actividades dirixidas ao mercado local versus actividades que producen para mercados externos (máis amplos).

O desenvolvemento do primeiro tipo de actividades derívase “automaticamente” dos cambios na demanda da poboación rural e os mercados locais dos diversos produtos que iso xera. Pero son o segundo tipo de actividades as que realmente permiten dinamizar economicamente un territorio, e as que determinan a diferenciación entre as diversas áreas rurais.

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

Ao lado das actividades ligadas á posta en valor dos recursos locais, nas que se focaliza habitualmente a atención, en moitos territorios rurais (sobre todo os localizados na proximidade das áreas urbanas ou de importantes vías de comunicación) ten maior relevancia a instalación de empresas para as que o espazo rural é un mero soporte físico, atraídas polas boas comunicacións, o menor custe do solo empresarial, etc. Neste sentido, a política de infraestruturas e de dotación de solo empresarial pode xogar un papel importante.

b. Complementariedade e conflitos entre distintas actividades e usos do solo; a problemática da ordenación do territorio

Na medida en que nas últimas décadas tenden a multiplicarse as demandas que a sociedade fai aos territorios rurais, isto fai que emerxan novos mercados e novas funcións para eses territorios (turismo, actividades de lecer, servizos ambientais, espazo residencial, ...).

Nalguns casos existen complementariedades evidentes entre distintas actividades; e nese sentido o reto das políticas 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 noutros casos hai un conflito entre distintas actividades e usos do solo. O que fai que adquiran especial relevancia as políticas de ordenación do territorio. Este problema, a existencia de conflitos entre diferentes actividades, é especialmente importante nas zonas rurais próximas aos grandes eixes urbanos, pero podemos encontralo de modo moito máis xeral (con intensidades variables).

Enunciado o problema xeral, son varias as cuestións que se abren, e para as que debemos encontrar unha resposta adecuada en Galiza nos próximos anos:

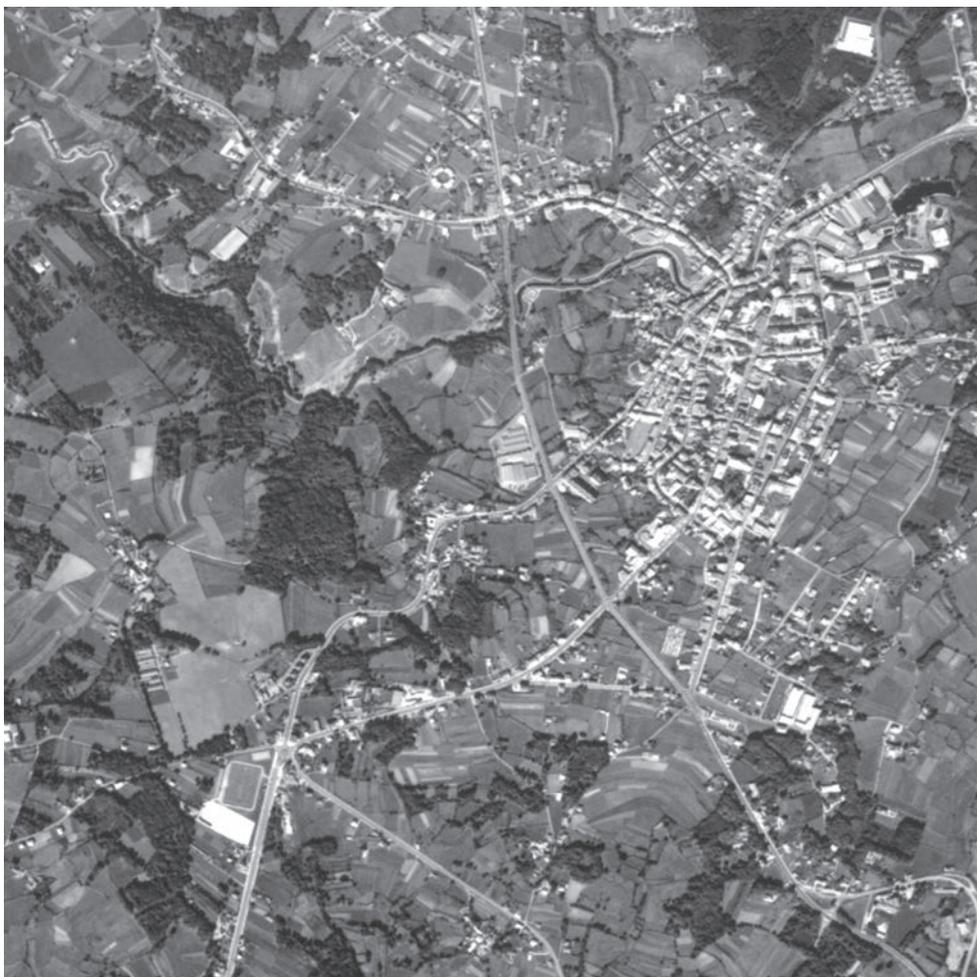
- Os criterios para esa ordenación: debemos priorizar a maximización do crecemento económico ou os obxectivos ambientais; que peso dar aos intereses dos habitantes tradicionais de cada zona fronte aos das novas empresas e residentes ou os do conxunto da sociedade (incluídos grupos de presión, como as asociacións ecoloxistas).
- A que nivel institucional debe elaborarse e aplicarse esa ordenación (local, autonómico, estatal).
- Como lograr unha coherencia de todas as políticas cos criterios de ordenación establecidos. Noutras palabras: como lograr que os documentos e plans de ordenación aprobados se apliquen efectivamente, e non sexan “papel mollado”.

c. A localización das actividades económicas e os servizos no espazo rural: concentración nas cabeceiras comarcais/municipais ou dispersión por todo o territorio?

A terceira cuestión, e a que ten un interese máis directo para o tema do modelo de goberno e xestión, refírese á política a seguir no que respecta á localización das novas actividades e

dos servizos nas áreas rurais. E pode resumirse nun dilema: debe favorecerse unha dispersión desas actividades por todo o territorio; ou é preferible fomentar a consolidación de núcleos intermedios (cabeceiras comarcais ou ao menos municipais) que podan operar como motores do entorno rural próximo?.

Este tema ten especial relevancia naqueles espazos rurais que se caracterizan por un hábitat moi disperso, como sucede en Galiza. E pode concretarse en tres grandes cuestións para o debate:



- ▶ As pequenas cidades cabeceira de comarca centralizan e articulan os espazos rurais

i. A estrutura do hábitat no medio rural e o seu futuro: en que medida é viable, e baixo que condicións, pensar en manter a medio e longo prazo unha estrutura do hábitat tan dispersa como a que se configurou aquí historicamente ?. Resulta realista aspirar a que se manteñan 30.000 entidades de poboación habitadas de forma permanente, e cun acceso dos seus habitantes a oportunidades de emprego e servizos como os que corresponden ao século XXI?. Ou non deberíamos asumir, sen dramatizar isto, que no futuro a poboación rural tenderá a concentrarse cada vez máis en cabeceiras comarcais/municipais, acompañándose iso de distintos modelos de ocupación das pequenas aldeas: unha parte seguirán habitadas permanentemente, pero 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. A localización das novas actividades económicas nas áreas rurais: debemos favorecer a concentración destas actividades nas cabeceiras comarcais e municipais ou ben impulsamos a súa dispersión por todo o territorio?; no segundo suposto, até onde levamos a dispersión, se non queremos facer inviable calquer ordenación territorial?; resulta realista aspirar a xerar novos empregos, e facilitar a inserción laboral, en cada pobo ou aldea?.

iii. A planificación dos servizos públicos: até onde pode chegar a aproximación dos servizos á poboación (posto que non é posible que haxa, por exemplo, centros educativos ou de saúde en cada aldea). Neste aspecto hai que ter presentes as posibilidades ofrecidas polas novas Tecnoloxías da Información e a Comunicación, pero tamén as súas limitacións. O que leva a salientar o papel clave que, ao noso entender, terían que xogar en Galiza os novos servizos de transporte público no rural (transporte adaptado, transporte á demanda), como unha forma de achegar a poboación aos servizos (cando a inversa non é posible).

As preguntas anteriores conectan cun tema máis de fondo: que tipo de organización territorial debe impulsarse no medio rural galego?. A cuestión a decidir, sobre todo nas áreas de baixa densidade, é a escala territorial á que resulta pertinente articular as iniciativas e políticas públicas para asegurar un modelo rural “posible”. Unha vez decidido iso, tería que traducirse ao menos en tres ámbitos: reorganización administrativa, localización dos servizos básicos e modalidades de acceso (transporte rural) de toda a poboación a eses servizos.

No que respecta á escala territorial máis adecuada para articular as políticas públicas, na organización do poboamento e na estruturación das funcións económicas, sociais e culturais, cabe diferenciar en Galiza tres niveis:

- As cidades de maior dimensión.
- Os núcleos intermedios (cabeceiras comarcais/municipais).
- As aldeas, lugares e a poboación dispersa.

Pois ben, partindo desa realidade, a nosa proposta concreta é que as estratexias deberían favorecer o reforzamento dos núcleos intermedios. Esta opción xustifícase por diversos motivos:

- Ese ámbito pode permitir un mercado local con certa vitalidade.
- Posibilitaría economías de escala nos equipamentos sociais e nos servizos públicos (favorecendo a súa universalización no medio rural).
- O rural podería ser “gobernado” por unha administración próxima á poboación e ao territorio.
- Os núcleos intermedios poden actuar como soporte demográfico e económico do espazo rural próximo.

d. Como xestionar a crecente separación entre poboación rural e espazo rural?

Historicamente había unha vinculación estreita entre poboación rural e espazo rural: os habitantes de cada zona, na súa inmensa maioría agricultores, tiñan a súa base económica no aproveitamento do espazo agrario circundante. Nas últimas décadas, sen embargo, asistimos, en toda Europa e tamén en Galiza, a unha separación crecente entre poboación rural e espazo rural. De tal modo que non existe unha relación mecánica entre abandono de terras e despoboamento, nen tampouco entre dinamismo demográfico e adecuado aproveitamento do espazo rural; e, nun plano máis xeral, encontramos unha discordancia cada vez maior, e unha relación cada vez máis complexa, entre os habitantes de cada concello rural e as persoas ou empresas que desenvolven a súa actividade nese territorio (Oliveira Baptista, 2010).

Iso plásmase en situacións extremas que podemos observar na realidade:

- Hoxe é posible ter un espazo rural ben aproveitado, para usos agrarios e forestais ou outras actividades, coexistindo cunha completa desertización demográfica (o aproveitamento é realizado por empresas ou persoas que non residen de modo continuado na zona).
- No extremo contrario, podemos encontrar áreas rurais dinámicas demograficamente convivindo cun completo abandono do espazo agrario (eses habitantes só residen na zona ou traballan nela pero noutras actividades).

Desa realidade, que encontramos tamén en Galiza, derívanse moitas cuestións para o futuro. A modo de exemplo:

- Nalgunhas áreas rurais cun despoboamento máis acusado non será inevitable aceptar que a xestión do espazo rural deberá ser realizada no futuro por persoas ou empresas non residentes na zona?. Se non aceptamos iso, quen vai xestionar esas terras?.
- En termos de grupos sociais, como conciliar os intereses de tres colectivos, que cada vez van coincidir menos: propietarios das terras, residentes na zona, persoas ou empresas interesadas no aproveitamento desas terras (para a produción agraria, forestal ou outros usos).

- Que adaptacións serían precisas na estrutura administrativa e no modelo de gobernanza para adaptarse a esa crecente separación entre poboación rural e espazo rural, e concretamente para adecuarse a unha situación na que cada vez é maior a mobilidade da poboación rural (por razóns de traballo, acceso a servizos, actividades comerciais e de ocio, ...)?.

3. Que modelo de goberno e xestión para o medio rural do século XXI?. Propostas para o debate

As páxinas anteriores pretendían argumentar unha idea básica, e pensamos que bastante obvia: o primeiro é decidir que medio rural queremos construír (en canto á base económica, a localización das actividades e servizos, etc); só a partir diso ten sentido debatir sobre a estrutura administrativa e de goberno máis adecuada. Por ilustrar con exemplos o que queremos sinalar: a racionalización do mapa municipal non asegura unha ordenación eficaz dos usos do solo (acorde coa base económica que aspiremos a desenvolver); nen tampouco que haxa unha racionalidade na localización dos servizos á poboación e ás empresas (cada concello –agora de maior tamaño– podería continuar aspirando a construír certas infraestruturas culturais e deportivas en cada unha das parroquias).

As ideas que se expoñen a continuación parten do modelo que antes defendemos: a aposta polo reforzamento das cabeceiras comarcais –sobre todo nas comarcas cun maior despoboamento–, como base para construír un rural “posible”.

Ese modelo ten unha primeira implicación fundamental: a necesidade de organizar os servizos á poboación e ás empresas, o deseño das diversas infraestruturas e tamén a ordenación dos usos do solo e a localización das actividades económicas cunha perspectiva supramunicipal. Sentado ese criterio básico, emerxen dúas cuestións principais:

- a. A primeira refírese ás implicacións diso para o mapa municipal; ou noutras palabras, a tradución dese modelo no plano administrativo.

Neste aspecto a opción “radical” consistiría nunha fusión obrigatoria de concellos, a partir do establecemento de dimensións mínimas (en termos de poboación e superficie). Pero poderían obterse resultados similares a través de vías intermedias, como a obriga de mancomunar servizos, condicionando a isto calquer financiamento público desde o Estado e a Comunidade Autónoma. Ao respecto só queremos facer dúas consideracións:

- No fondo, máis que unha oposición dicotómica entre a vía da fusión e a da mancomunación de servizos, o que existe na realidade é un continuum en dous aspectos: a medida en que existe unha posta en común e unha xestión conxunta das competencias e funcións dos concellos actuais en entidades de tamaño superior; o carácter máis ou menos voluntario ou

coactivo deste proceso. Neste sentido, unha mancomunación obrigatoria de servizos como condición para acceder ao financiamento do Estado e da Comunidade Autónoma tería efectos similares a unha fusión “desde arriba”.

- En calquer caso, sexa por unha ou outra vía, o proceso non pode facerse só de forma voluntaria e “desde abaixo”, por acordos daqueles concellos que queiran. Porque isto levaría a resultados moi desiguais, e con toda probabilidade irracionais, dunhas a outras comarcas. Polo tanto, é imprescindible: un deseño global a nivel galego do novo mapa municipal-comarcal que pretende alcanzarse; e a adopción das correspondentes medidas de estímulo ou coactivas para avanzar nesa dirección.

b. A outra cuestión básica a resolver refírese aos ámbitos territoriais nos que debería desenvolverse ese proceso que poderíamos denominar de “comarcalización real” (fusión de municipios ou mancomunación de servizos). O noso punto de vista é que esa delimitación non debería basearse en criterios históricos, senón tomar como referencia as comarcas funcionais e cun tamaño (demográfico e xeográfico) adecuado para o cumprimento das súas funcións.

Neste sentido, hai dous datos básicos que hoxe deben terse en conta:

- As economías de escala existentes na prestación dos diferentes servizos; e polo tanto cal é o tamaño adecuado para a realización eficiente das diversas funcións.

- O forte aumento da mobilidade da poboación que se produciu no noso medio rural nas últimas décadas. Partindo desa crecente mobilidade, o fundamental, á hora de organizar os servizos e a estrutura administrativa, é o mapa sobre onde reside a poboación, onde traballa, onde compra e se diverte e onde accede aos servizos públicos esenciais.

Ese novo modelo de goberno e xestión do medio rural galego implicaría, como se deduce do anterior, 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 actuais Deputacións Provinciais.

Convén sinalar, iso si, que o avance na dirección sinalada, o reforzamento da centralidade das cabeceiras comarcais e a conseguinte redefinición do modelo de 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 que é especialmente visible xa hoxe no caso da provincia de Ourense.
- A falta dunha rede de transportes rurais, que posibilite a mobilidade da poboación e o seu acceso ás cabeceiras comarcais. Sen esta rede de transportes, e non nos referimos a vías de comunicación senón á disponibilidad real de servizos de transporte público, resulta sumamente difícil, por non dicir imposible, avanzar na racionalización da localización dos servizos básicos.

Bibliografía:

Fernández Leiceaga, X; López Iglesias, E. (2000): Estructura Económica de Galiza, Ed. Laiovento, Santiago de Compostela.

López Iglesias, E. (1996): Movilidad de la tierra y dinámica de las estructuras agrarias en Galicia. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Secretaría General Técnica (Serie Estudios, nº120), Madrid.

López Iglesias, E. (2000): "O sector agrario galego ás portas do século XXI: balance das súas transformacións recentes". Revista Galega de Economía. Vol. 9, nº 1. pp. 167-196.

López Iglesias, 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 O espaço rural. Declínio da agricultura, Celta Editora, Oeiras.

Sineiro García, F. (2008): "A integración da agricultura galega na Unión Europea". Revista Galega de Economía, vol. 17, pp. 201-214.

Valdés Paços, B.; 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

[Gobierno y gestión del medio rural en Galicia. La reforma de la administración local] ¹

▶ **Luis Miguez Macho**

Doctor en Derecho por la Universidad de Bolonia. Profesor titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Santiago de Compostela y Decano de su Facultad de Derecho.

I.- Introducción

Dentro del conjunto de reformas estructurales que exige la actual situación de crisis económica y crisis financiera del sector público, una de las que se están demandando con más fuerza es la que afecta a la Administración local. En los países como España que no emprendieron después de la Segunda Guerra Mundial un proceso de reordenación del mapa municipal, se ha vuelto a poner sobre la mesa el problema que supone la excesiva proliferación de municipios de escasa población y, por lo tanto, con pocos recursos para sostener su propia estructura administrativa y prestar a los vecinos los servicios mínimos que la ley les impone.

Galicia presenta particularidades en este contexto. La dispersión poblacional que caracteriza al medio rural gallego implica un sobre coste en la prestación de los servicios públicos con independencia de la Administración que se haga cargo de esa tarea, por lo que no es seguro que las soluciones que se plantean para racionalizar la Administración local y garantizar sus sostenibilidad financiera vayan a tener la misma eficacia en Galicia que en otras partes del territorio nacional.

El presente trabajo se propone analizar esta cuestión partiendo de una reflexión sobre la configuración histórica del actual municipio gallego, que explica los motivos por los cuales Galicia es una de las Comunidades autónomas con un mapa municipal más racional. A continuación, se abordará la relación entre crisis financiera del sector público y reforma del mapa municipal, con especial atención a los problemas ya apuntados que plantea en el medio rural gallego la dispersión de la población. Por último, se expondrán las distintas alternativas que se han planteado para racionalizar la Administración local y tratar de garantizar su sostenibilidad financiera y, en especial, las recogidas en el Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

II.- La configuración histórica del actual municipio gallego

La confrontación de los datos sobre el número de municipios y su población oficial entre el total nacional y Galicia ofrece resultados que merecen ser destacados. Tomando los datos de la revisión del Padrón municipal de 1 de enero de 2011, nos encontramos con que en toda España hay 8116 municipios, de los cuales tienen menos de 1000 habitantes 4855, es decir, más de la mitad (y de esos 4855 hay 1070 con menos de 100 habitantes). Por el contrario, Galicia tiene 315 municipios de los cuales sólo cuentan con menos de 1000 habitantes 20, sin que haya ningún municipio gallego de menos de 100 habitantes. La mayoría de los municipios gallegos, 179, tienen entre 1000 y 5000 habitantes, hay 94 de entre 5000 y 20000, 15 de entre 20000 y 50000, y 7 de más de 50000 (las llamadas siete ciudades gallegas).

¹ Este trabajo se ha elaborado en el marco de una ayuda para grupos de investigación de potencial crecimiento concedida por la Consellería de Cultura, Educación y Ordenación Universitaria de la Xunta de Galicia, recibida por el grupo de investigación DAESP de la Universidad de Santiago de Compostela (CN 2012/038).

Por consiguiente, aunque no cabe duda de que en Galicia el problema del micromunicipalismo existe, ya que son mayoría los municipios de menos de 5000 habitantes y tan sólo 22 municipios superan los 20000, ese problema no alcanza la misma intensidad que en otras partes del territorio nacional. La explicación hay que buscarla la manera en que históricamente se ha configurado el municipio actual en Galicia.

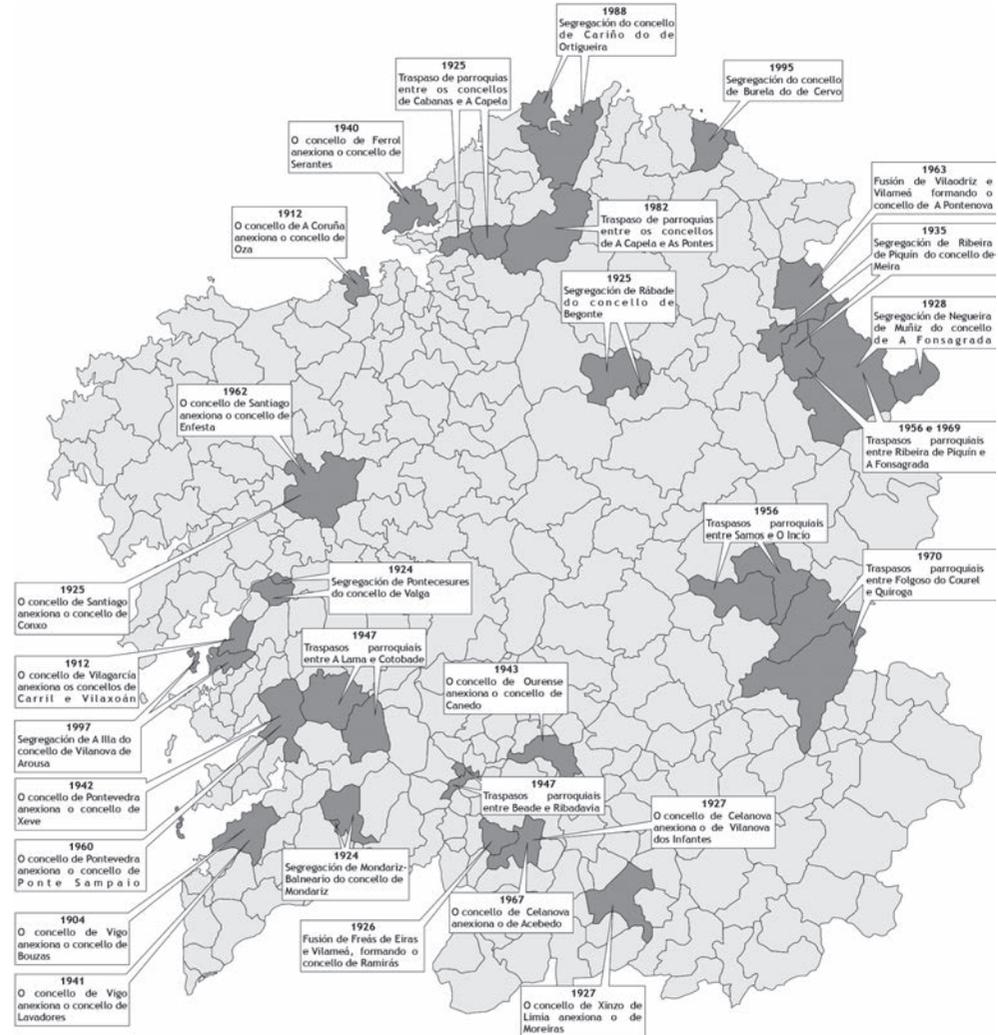
Es bien sabido que los constituyentes gaditados, a la hora de prever cómo habría de ser la planta municipal, optaron por un sistema menos radical que los revolucionarios franceses, que habían decidido que cada núcleo de población tuviese su Administración municipal. El artículo 310 de la Constitución de 1812 establece que “se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalara término correspondiente”. Es decir, la obligación de implantar Ayuntamiento en todos los pueblos se veía atenuada por un criterio de conveniencia política y, con una actitud indudablemente moderna, se introducía también un límite mínimo de población, por más que para la perspectiva actual resulte demasiado reducido.

En el caso de Galicia, el problema que planteó el establecimiento de los Ayuntamientos constitucionales fue el de la tradicional forma de asentamiento de la población en el medio rural gallego, dispersa en una infinidad de minúsculos núcleos de población que pocas veces alcanzaban la categoría de “pueblo” según los criterios gaditados. En consecuencia, cuando se asentó el régimen liberal a la muerte de Fernando VII y se formuló la primera planta municipal en 1835, que con posterioridad experimentaría ajustes, pero sustancialmente es la actual, en las zonas rurales gallegas donde no había “pueblos” que pudiesen servir de base para la implantación de los municipios éstos se formaron por la agregación de parroquias limítrofes conforme a criterios de racionalidad administrativa, es decir, buscando obtener una extensión que permitiese a los vecinos, con los medios de comunicación de la época, realizar sus gestiones en la capital municipal y regresar en el mismo día a sus hogares.

Ésa es la explicación de que en la mayor parte de Galicia los municipios presenten una dimensiones similares y relativamente razonables. El precio que se pagó por esta racionalización fue que la estructura tradicional de convivencia en el medio rural gallego, que es la parroquia, se vio privada de reconocimiento administrativo, a diferencia de lo que ocurrió en la misma época en Portugal, donde se optó por configurar municipios considerablemente más extensos que los españoles, pero reconociendo entidad administrativa a la parroquia (freguesia). Desde entonces, ha sido una reivindicación histórica de los movimientos regionalistas y nacionalistas gallegos la consagración administrativa de la parroquia rural frente al carácter “artificial” del municipio constitucional, lo que todavía luce en el vigente Estatuto de Autonomía, cuyo artículo 27, núm. 2, atribuye a la Comunidad autónoma de Galicia competencia exclusiva sobre “organización y régimen jurídico de las comarcas y parroquias

rurales como entidades locales propias de Galicia”, añadiendo el artículo 40, núm. 3 que por Ley de Galicia se podrá “reconocer personalidad jurídica a la parroquia rural”. No obstante, el legislador autonómico se ha abstenido de llevar a la práctica estas previsiones estatutarias, haciendo prevalecer la relativa racionalidad administrativa del actual mapa municipal a otras consideraciones.

El mapa municipal de Galicia se ha caracterizado por una cierta estabilidad en su configuración a lo largo del tiempo. Modificaciones en el S XX.



III.- Crisis financiera del sector público y reforma territorial. El factor de la dispersión poblacional en el medio rural gallego

Existe un amplio consenso en considerar que los municipios de escasa población son financieramente insostenibles, por más que quepa discutir dónde se deba poner el umbral de la sostenibilidad. Esto se debe a que esos municipios generalmente no van a contar con los recursos financieros necesarios para prestar un nivel mínimo de servicios a sus vecinos, prestación de servicios que en la concepción actual de la Administración local es la razón de ser de la propia institucional municipal y que en España se asegura por ley a través de la lista de servicios mínimos obligatorios que recoge la legislación básica de régimen local y la legislación autonómica de desarrollo de la misma.

La actual situación de profunda crisis económica, que ha derivado en una grave crisis de financiación del sector público, tanto por la merma de los ingresos tributarios que provoca la reducción de la actividad económica privada como por las dificultades de las Administraciones públicas para obtener financiación en los mercados de deuda pública, ha acentuado los problemas que plantea micromunicipalismo y ha vuelto a poner sobre la mesa la necesidad de racionalizar el mapa municipal en aquellos países, como son la mayoría de los del arco mediterráneo y latino, que después de la Segunda Guerra Mundial no llevaron a cabo esa tarea.

En Galicia, sin embargo, esta cuestión presenta perfiles propios. Aunque, como ya se ha expuesto, el mapa municipal gallego es más racional que el de otros territorios españoles, no se puede perder de vista que esa racionalidad responde a parámetros decimonónicos, por lo que ello no eximiría de una reforma que agrupase municipios para conseguir unas dimensiones territoriales y poblacionales más ajustadas a las exigencias actuales. Ahora bien, en Galicia sigue estando presente el factor de la dispersión poblacional, que provoca un sobrecoste en la prestación de los servicios públicos con independencia de la Administración que se encargue de esa tarea. Dicho de otra forma, aunque la fusión municipal consiguiese una mayor captación de recursos por el aumento de la población de los municipios resultantes y una simplificación de las estructuras administrativas que redujese costes, el sobrecoste asociado a la dispersión poblacional seguiría presente e incluso se acentuaría, al aumentar el área territorial que tendrían que atender los nuevos municipios.

Hay que hacer notar, asimismo, que en Galicia el factor de la dispersión poblacional no sólo no se ha atenuado en las últimas décadas, en las que se ha acelerado el despoblamiento de las zonas rurales del interior en todo el territorio nacional, sino que ha asumido nuevas formas que suponen un ulterior incremento en el coste de la prestación de los servicios. En efecto, el éxodo de la población de las zonas rurales a las urbanas y del interior a la costa ha llevado al despoblamiento de muchos núcleos rurales tradicionales, pero en contrapartida

el incremento de la renta disponible por la población y la escasa sensibilidad social hacia la ordenación territorial y urbanística y la protección del paisaje y del patrimonio edificatorio tradicional han llevado a que en las áreas de influencia de las ciudades y villas y en las zonas costeras se hayan producido fenómenos de urbanización espontánea y anárquica, por lo general mediante la construcción de viviendas unifamiliares aisladas, pero otras veces incluso con utilización de tipologías edificatorias netamente urbanas, que han transformado los núcleos rurales preexistentes y hecho aparecer la construcción residencial, e incluso comercial e industrial, allí donde históricamente no había habido poblamiento de ningún tipo.

El legislador autonómico ha tratado de reaccionar frente a esta situación mediante las previsiones de la vigente Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, que prohíbe de una manera casi total la edificación residencial en el suelo rústico y, a cambio, pretendía recuperar y revitalizar los núcleos rurales tradicionales dotándolos de un estatuto urbanístico propio mediante la potenciación de una tipología de suelo específica, el suelo de núcleo rural, con el fin de que la demanda residencial en el medio rural se concentrara en ellos. Sin embargo, esta legislación se ha tenido que reformar en profundidad en 2010, a través de la Ley del Parlamento de Galicia 2/2010, de 25 de marzo, precisamente para tener en cuenta la realidad de los fenómenos de urbanización espontánea y anárquica desarrollados en las áreas de influencias de las ciudades y villas y en las zonas costeras, que han deformado profundamente los núcleos rurales tradicionales y salpicado el medio rural de viviendas unifamiliares aisladas, tratando de regularizarlos y dotarlos de una mínima ordenación urbanística.

IV.- Alternativas para la reforma de la Administración local

IV.1.- La reordenación del mapa municipal: las fusiones de municipios

A la hora de adaptar la Administración municipal a la actual situación de grave crisis de financiación del sector público, la primera alternativa que se plantea es retomar la reordenación del mapa municipal, mediante el impulso de las fusiones municipales. Esta cuestión, que siempre se ha considerado una de las grandes asignaturas pendientes del régimen local español, podría dar lugar a largas disquisiciones jurídicas y sociológicas, pero a los efectos del presente trabajo sólo merece una breve alusión, porque no es previsible que vaya a dar frutos apreciables. Por más que desde el punto de vista jurídico no haya obstáculo incluso para que la reordenación del mapa municipal fuese impuesta coactivamente por la instancia competente, que en España serían las Comunidades autónomas, dado que se considera que lo que el principio de autonomía local garantiza es la existencia del municipio como institución, pero no la pervivencia de cada municipio concreto, política y sociológicamente la fusión obligatoria de municipios resulta totalmente inviable en nuestro país.

Políticamente, se detecta una resistencia en los partidos políticos a la merma de cargos de representación que supondría la reducción del número de municipios. Sin embargo, en la actual situación de crisis esa resistencia se podría vencer si hubiese una presión social a favor las fusiones municipales. El problema es que, bien al contrario, las fusiones municipales generan fuerte oposición entre las poblaciones afectadas, ya que los casi dos siglos de existencia de los actuales municipios han generado una suerte de “patriotismo municipal” que lleva a los vecinos a no aceptar de buen grado la pérdida de identidad local que supondría la supresión de su municipio y a recelar de las consecuencias que desde el punto de vista de la prestación de servicios y de la atención al ciudadano podría conllevar el traslado de la capitalidad municipal a otra localidad más o menos cercana.

IV.2.- La intermunicipalidad

En definitiva, la reordenación del mapa municipal sigue siendo una vía muerta para la reforma de la Administración local española. Por ello, otra alternativa que se ha planteado es la de la intermunicipalidad, que respetaría la existencia de los actuales municipios, pero establecería cauces de colaboración estable entre ellos para la prestación conjunta de servicios, con las consiguientes economías de escala. La vigente legislación de régimen local ofrece dos tipos fundamentales de entes interadministrativos para canalizar la colaboración entre Administraciones locales, las mancomunidades de municipios y los consorcios.

Las mancomunidades de municipios, tal como aparecen configuradas en el artículo 44 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, son producto de un verdadero derecho de los municipios a asociarse entre sí para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. Esta característica de los mismos es plenamente respetuosa con el principio constitucional de autonomía local, pero al mismo tiempo provoca su mayor debilidad, que es su completa dependencia de la voluntad de los municipios mancomunados. Esto hace que el funcionamiento de las mancomunidades en la práctica tienda a ser irregular y su continuidad quede sujeta a las cambiantes circunstancias de los municipios que las integran. Por ello, una alternativa que se plantea a estas dificultades es convertir la intermunicipalidad en forzosa, si no directamente, lo cual chocaría con el principio de autonomía local, sí por la vía indirecta de condicionar determinadas ayudas financieras públicas a los municipios a que presten los servicios o realicen las actividades que reciben la financiación de modo asociado. Sin embargo, al igual que la fusión de municipios, nos hallamos ante una opción cuya aplicación exigirá una firme voluntad política que a día de hoy está lejos de darse.

En cuanto a los consorcios, cuyos perfiles en la legislación de régimen local son menos claros, en principio son entidades de Derecho público formadas por Administraciones de distinto de nivel territorial, a diferencia de las mancomunidades de municipios, y pueden integrar

también a entes públicos no territoriales e incluso a entidades privadas sin ánimo de lucro, conforme al artículo 87, apartado primero, de la Ley de bases del régimen local. El problema que suelen plantear es la merma de autonomía que puede suponer para los municipios la integración en los mismos con Administraciones de ámbito territorial superior; en el caso gallego, el artículo 97, apartado segundo, de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia, garantiza a la representación de la Administración autonómica el voto mayoritario en todos los consorcios en que ésta haya aportado mayoritariamente los medios necesarios para su constitución y funcionamiento o se haya comprometido, en el momento de su constitución, a financiarlos mayoritariamente. Dado que por lo general la integración de municipios en consorcios con Administraciones de ámbito territorial superior tiene justamente la finalidad de obtener la ayuda financiera de estas últimas, ello condena a las Administraciones locales a una posición subordinada en la prestación de servicios y realización de actividades de interés local.

Además, el recurso a la intermunicipalidad formalizada mediante la creación de entes instrumentales presenta un grave obstáculo en la actualidad, que es la tendencia a la reducción del número de tales entidades como medida de ahorro. Ello deja como única alternativa para canalizar la intermunicipalidad la colaboración a través de convenios, que evita la creación de nuevas estructuras administrativas, pero también carece de la estabilidad que éstas aportan.

IV.3.- El Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local

En este panorama en el que todas las vías tradicionales de reforma de la Administración local ofrecen graves dificultades políticas o financieras para poder aplicarse, ha surgido un Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local, del que el Ministro de Hacienda y Administraciones públicas informó al Consejo de Ministros en la sesión de 13 de julio de 2012. Este texto, que tiene su origen en la “Propuesta de modificación del articulado de la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), en relación con las competencias de las entidades locales”, elaborada por el Grupo de colaboración interadministrativa del Instituto Nacional de Administración Pública en mayo de 2012, plantea una reforma de la Ley de bases del régimen local que persigue eliminar duplicidades competenciales y, en particular, las llamadas “competencias impropias” de los municipios, con el fin de que éstos se centren en la prestación de los servicios obligatorios que la ley les impone, limitando la posibilidad de que realicen otras actividades, sobre todo de contenido económico, mientras no tengan cubiertos dichos servicios obligatorios con unos niveles de calidad determinados normativamente, para así tratar de garantizar la sostenibilidad financiera de las entidades locales en el actual contexto de grave crisis de financiación del sector público.

En primer lugar, se modificarían los criterios generales para la atribución de competencias a las entidades locales que establece el artículo 2, apartado primero, de la Ley de bases del régimen local, de forma que se sustituiría la mención al principio de máxima proximidad de gestión administrativa a los ciudadanos con la que ahora concluye el precepto por una referencia a la sostenibilidad financiera y a la necesaria sujeción de las entidades locales a la normativa de estabilidad presupuestaria.

En segundo lugar, se vería afectado el alcance del artículo 25, apartado primero, de la Ley de bases del régimen local, que dispone que “el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”. Este precepto, aunque en apariencia sólo es un reconocimiento de la capacidad de los municipios para realizar actividades y prestar servicios públicos, en realidad encubre una cláusula general de atribución competencial sometida a dos límites, uno explícito, la presencia del interés de la comunidad local, y otro implícito, el respeto de las competencias estatales y autonómicas. La redacción actual no se modificaría de manera sustancial, pero se introduciría en el artículo 7 de la Ley de bases un apartado cuarto que limitaría su virtualidad práctica, al convertirse en excepcional el ejercicio por las entidades locales de competencias no previstas en la ley, así como de otras actividades económicas, y condicionarlo a que “no se ponga en riesgo financiero el ejercicio de las competencias propias, y se garantice la sostenibilidad financiera del ejercicio de las nuevas competencias o actividades económicas, respetando el cumplimiento del principio de eficiencia y el resto de los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

En particular, en lo que se refiere al desarrollo de actividades económicas por las entidades locales, el Anteproyecto propone una profunda reforma del artículo 86 de la Ley de bases del régimen local. El ejercicio de la iniciativa pública local para el ejercicio de actividades locales quedaría condicionado a que la entidad local preste todos los servicios obligatorios, mínimos o no, con arreglo a los estándares de calidad, en su caso, establecidos, y a que la iniciativa no genere riesgo para la sostenibilidad financiera del municipio, ni en lo relativo al mantenimiento de los referidos servicios, ni a la propia actividad fruto de la iniciativa pública. Asimismo, esta iniciativa económica pública se convertiría en subsidiaria, debiéndose justificar en la inacción o defección de la iniciativa privada, así como en un análisis del mercado relativo a la oferta existente y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial. Por último, los expedientes para el ejercicio de la iniciativa económica local se someterían en todo caso a la aprobación definitiva por la Administración autonómica, y no sólo en los casos de ejercicio en régimen de monopolio, como ocurre en la actualidad.

El Anteproyecto incide también sobre la lista de materias que el artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local considera de interés de la comunidad vecinal y en las

que, en consecuencia, la legislación estatal y autonómica tendrá que atribuir competencias a los municipios, la cual se vería redefinida por la reforma para precisar mejor dichas materias. Pero sin duda las propuestas más relevantes, y más polémicas, del Anteproyecto son las que afectan a la regulación de los servicios mínimos obligatorios cuya prestación el artículo 26, apartado primero, de la Ley de bases impone a los municipios. En la línea de reforzar la obligación de prestar dichos servicios, se prevé que por Real Decreto se establecerán estándares de calidad para todos o algunos de los servicios mínimos, que servirán de base para fijar los recursos financieros asignados por el Estado a las entidades locales y cuyo incumplimiento, “ya sea en razón de la naturaleza del servicio, la población, o la sostenibilidad financiera”, supondrá, en el caso de los municipios con población inferior a veinte mil habitantes, que las Diputaciones provinciales, los Cabildos o Consejos insulares o las Comunidades autónomas uniprovinciales, según el caso, asumirán la titularidad de las competencias para la prestación común y obligatoria de los mismos.

La redefinición de las competencias municipales alcanza también al artículo 28 de la Ley de bases del régimen local, que habilita a los municipios para realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas en una serie de materias (educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente). Se trata de competencias concurrentes en ámbitos de la acción pública en los que, por su propia naturaleza, el legislador considera conveniente que se sumen los esfuerzos de todas las Administraciones territoriales, si bien se prevé que la legislación sectorial tendrá que establecer las adecuadas medidas de coordinación, incluyendo, en su caso, la atribución de poderes específicos de coordinación sobre las actuaciones de los municipios a las instancias superiores de la organización territorial, para evitar que esta concurrencia de competencias conduzca a duplicidades o contradicciones en la acción pública. Pues bien, el Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local pretende derogar por completo este precepto de la Ley de bases del régimen local, en el que se identifica una de las fuentes principales de las duplicidades competenciales y asunción de “competencias impropias” que aquejan a la Administración local española.

Por último, el Anteproyecto pretende incidir sobre las fórmulas de intermunicipalidad que se han analizado en este trabajo, en sentido claramente restrictivo. A los municipios que vean asumidas por instancias territoriales superiores sus competencias para prestar los servicios mínimos obligatorios se les prohibiría crear mancomunidades o integrarse en las ya existentes y, además, las propias mancomunidades que prestan ese tipo de servicios se verían sometidas a una evaluación de la calidad de los mismos que podría desembocar en la disolución de la entidad y en la asunción de sus competencias por otras Administraciones. Por su parte, la creación de consorcios se condicionaría a que la cooperación no se pueda formalizar a través de un convenio y a que esa fórmula permita una asignación más eficiente de los recursos económicos, debiéndose garantizar en todo caso la sostenibilidad financiera

de las Administraciones participantes y del propio consorcio, que no podría demandar más recursos de los inicialmente previstos. Pero también la suscripción de convenios se sometería a limitaciones, porque se obligaría a justificar que con ella se mejore la eficiencia de la gestión pública, se eliminen duplicidades administrativas y se cumpla con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

V.- Conclusiones

La incapacidad política para abordar la reordenación del mapa municipal ha llevado la reforma de la Administración local a una situación de difícil salida, que afecta especialmente al gobierno y gestión del medio rural. Las medidas que plantea el Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local ponen a los municipios rurales de escasa población y recursos que pretendan seguir existiendo ante la tesitura de colaborar eficientemente entre sí o perder buena parte de sus competencias a favor de Administraciones de ámbito territorial superior, que en Galicia serían las Diputaciones provinciales. De esta forma, en un giro sorprendente y paradójico, después de décadas de debate político, social y jurídico sobre la conveniencia de suprimir las Diputaciones, éstas saldrían fuertemente reforzadas.

Esta solución tiene la indudable ventaja de que, en los supuestos de incapacidad municipal, pasarían a prestar los servicios mínimos obligatorios que impone la legislación de régimen local unas entidades ya existentes, que cuentan con medios personales, materiales y financieros que se verían ulteriormente incrementados por los que les transferirían forzosamente los municipios que pierdan sus competencias, y que son Administraciones locales. Sin embargo, también se plantean serios interrogantes, algunos de los cuales se han expuesto a lo largo de este trabajo. En Galicia, el sobrecoste que para la prestación de los servicios públicos supone el fenómeno de la dispersión poblacional no se corrige por el hecho de que esos servicios sean prestados por Administraciones de ámbito territorial superior al municipio, como tampoco ocurriría en el caso de que se llegase a contar con municipios más grandes que los actuales tras un eventual proceso de reordenación del mapa municipal. Por lo demás, el modelo de representación política indirecta hoy vigente en las Diputaciones provinciales de régimen común no parece el más adecuado si estas entidades van a pasar a prestar servicios directamente a los ciudadanos, en vez de limitarse, como venía sucediendo en las últimas décadas, a cooperar con los municipios.

Bibliografía:

BURGUEÑO, Jesús: Geografía política de la España constitucional: la división provincial, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis: “El debate sobre la autonomía municipal”, Revista de Administración Pública, núm. 147, 1998, págs. 59-96.

COSCULLUELA MONTANER, Luis: “El debate sobre la abolición de la provincia y la reforma de las diputaciones”, Anuario del Gobierno Local 2011, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2012, págs. 45-67.

FONT I LLOVET, Tomás, y GALÁN GALÁN, Alfredo: “Gobierno local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?”, Anuario del Gobierno Local 2011, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2012, págs. 11-39.

MIGUEZ MACHO, Luis: “El sistema de las competencias locales ante el nuevo pacto local”, Revista de Estudios de la Administración Local, núm. 289, 2002, págs. 37-58.

MIGUEZ MACHO, Luis: “La aplicación de la legislación urbanística autonómica en el marco del texto refundido de la Ley del Suelo: el caso de Galicia”, Dereito. Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela, núm. monográfico sobre Estudios sobre la modernización administrativa, 2011, págs. 275-396.

MONTOYA MARTÍN, Encarnación: “Nuevas perspectivas sobre la gestión de los servicios públicos locales: incidencia de la crisis económica y necesidad de racionalización del sector público instrumental”, Anuario de Derecho Municipal, núm. 5, 2011, págs. 163-192.

MORENO MOLINA, Ángel Manuel: “La Administración local desde la perspectiva europea: auto-

nomía y reformas locales”, El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, núm. 27, 2012, págs. 84-90.

OLIVEIRA, António Cândido de: “As condições necessárias para uma autonomia efectiva dos municípios: a importância da população e do território”, Problemas Actuais da Administração Municipal – Actas do 8.º Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo, NEDAL, 2010, págs. 47-65.

PRIETO ROMERO, Cayetano: “Las competencias municipales. Las competencias impropias y los servicios duplicados en la ciudad de Madrid”, Anuario de Derecho Municipal, núm. 5, 2011, págs. 97-125.

REBOLLO PUIG, Manuel: “Posibilidades de reforma de las actuales estructuras municipales y de su régimen jurídico”, Problemas Actuais da Administração Municipal – Actas do 8.º Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo, NEDAL, 2010, págs. 13-46.

SOSA WAGNER, Francisco: “Creación, fusión y supresión de municipios. El ejemplo alemán y la necesidad de un nuevo mapa municipal en el marco de las competencias de las comunidades autónomas”, Problemas Actuais da Administração Municipal – Actas do 8.º Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo, NEDAL, 2010, págs. 75-138.

VELASCO CABALLERO, Francisco: “Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales”, Anuario de Derecho Municipal, núm. 5, 2011, págs. 21-60.

ZAFRA VÍCTOR, Manuel: “La provincia: lo importante no es el nombre, lo importante es la función. Intermunicipalidad en el Estado autonómico”, El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, núm. 27, 2012, págs. 66-83.

[Retos económicos do mundo rural en Galicia]

José Manuel Andrade Calvo

Licenciado en Ciencias Económicas e Empresariais. Director da Fundación Juana de Vega e profesor do Departamento de Economía Financeira e Contabilidade da Universidade da Coruña.

1. Introducción

Malia que non hai unha metodoloxía única para establecer unha clasificación de cando unha rexión é moi rural ou pouco rural, e quizais sen necesidade de recorrer a ningún tipo de metodoloxía, pódese afirmar que Galicia aínda ten un forte compoñente rural, que non vén tanto polo peso do sector primario no produto interior bruto da comunidade como pola vinculación co rural da súa poboación, aínda que por circunstancias do seu traballo resida en núcleos urbanos. Se recorreremos á metodoloxía da OCDE para dotarmos de certo carácter científico á clasificación de Galicia como moi rural ou pouco rural, debemos atender ao parámetro da densidade da poboación. Segundo esta metodoloxía, unha rexión ou municipio defínese como rural, cando a súa densidade de poboación é inferior aos 150 habitantes por quilómetro cadrado.

Con base neste criterio establécense en consecuencia tres categorías: rexión predominantemente rural, cando máis do 50% da poboación vive en municipios rurais (con menos de 150 habitantes por quilómetro cadrado); rexión intermedia, cando entre un 15% e un 50% da poboación vive en unidades locais rurais, e por último; rexión predominantemente urbana, cando menos do 15% da poboación vive en unidades locais rurais. Atendendo a esta clasificación, o 34,87% da súa poboación vive en municipios rurais (menos de 150 habitantes/km²) e estes municipios ocupan case o 90% do seu territorio¹. Galicia, segundo esta metodoloxía, defínese como unha rexión intermedia, ou con outra denominación, significativamente rural.

Esta clasificación é coherente coa posición de Galicia no mundo desenvolvido, onde as actividades agrarias e pesqueiras, e por tanto a poboación vinculada ás mesmas, están a perder peso en relación ás outras actividades económicas vinculadas á industria e aos servizos. Desde a incorporación de España á Unión Europea, Galicia sufriu unha profunda transformación do seu sector primario, unha verdadeira reconversión, que foi quen de superar grazas ao esforzo, ao afán de superación, e á capacidade de adaptación das súas xentes. O mundo rural galego presenta debilidades e oportunidades que cómpre analizar para adoptar medidas tendentes a poñer en valor as súas potencialidades. Este é un traballo de todos os axentes que operan no medio rural, agricultores, gandeiros, industria agroalimentaria e administracións. De maneira conxunta teñen que aspirar a facer do medio rural unha forma de vida digna, con medidas e decisións que permitan mellorar a renda dos agricultores e gandeiros, e iso de acordo cos parámetros que esixe unha sociedade avanzada en canto a competitividade, aproveitamento sostible dos recursos, conservación da natureza, e mantemento da calidade paisaxística do seu rico patrimonio natural.

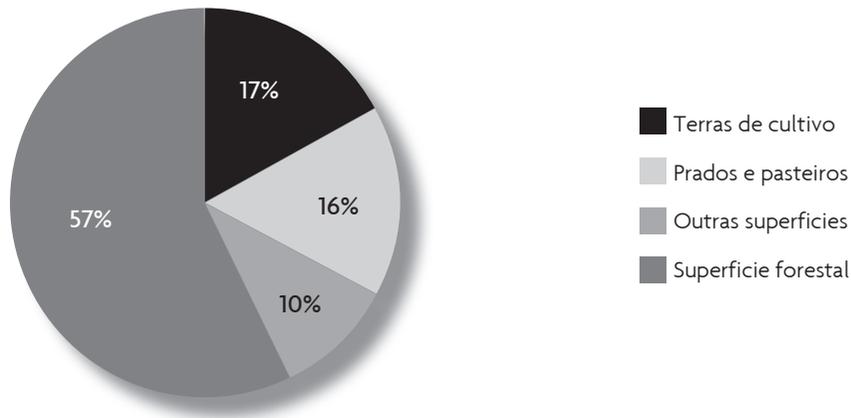
¹ Datos do Programa de Desenvolvemento Rural 2007-2013. Consellería do Medio Rural e do Mar.

2. Características socioeconómicas do rural de Galicia.

Para analizar os retos que debe afrontar o mundo rural de Galicia, cómpre primeiramente facer unha diagnose de cal é a situación actual e cal foi a evolución nos últimos anos dos sectores económicos que operan no eido rural de Galicia. Con base nesta análise é como se poden tomar decisións para modificar as pautas e as tendencias de comportamento que se están a producir, revertir situacións e mellorar deste xeito a posición competitiva do noso conglomerado agroalimentario.

2.1 A superficie agraria de Galicia.

Se se analiza a distribución da terra en Galicia no ano 2010, apréciase un claro predominio da superficie forestal, que ocupa case 2/3 da superficie. Un 17% está dedicada a terras de cultivo, un 16% destinada a prados e pasteiros, e por último, un 10% aparece reflectida coa denominación outras superficies, que engloba espazos ocupados por augas superficiais (ríos, lagos, encoros, e outras augas interiores), terreos baldíos, chans improdutivo, solo urbano e espazos dedicados a vías de comunicacións.



► Gráfico 1. Fonte: Elaboración propia a partir de datos do IGE e da Consellería do Medio Rural e do Mar.

Se se atende á evolución do concepto de superficie agraria utilizada (SAU) que abrangue as terras labradas, os cultivos anuais e permanentes, e de entre as non labradas, os prados e os pasteiros, tanto en España como en Galicia, desde o ano 1999 ata o 2009, este parámetro, segundo se mostra no cadro 1, sufriu unha diminución progresiva, que indica un abandono do rural e das actividades agrícolas vinculadas ao uso da terra.

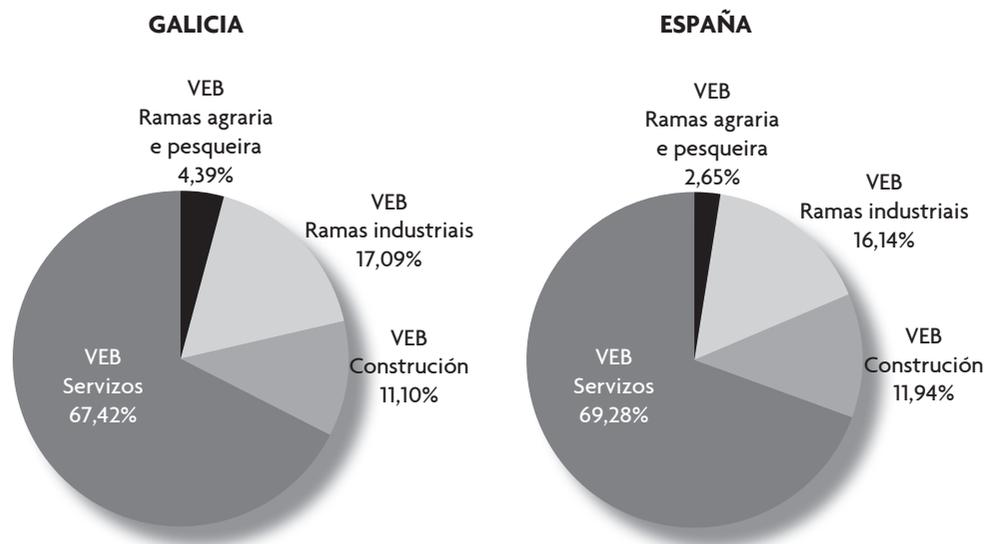
Cadro 1. Fonte: Elaboración propia con datos do INE e do IGE.

Total SAU (ha)	1999	2009	% variación
España	26.316.787	23.752.793	-9,74
Galicia	696.691	647.598	-7,05

2.2 O peso do sector primario na economía.

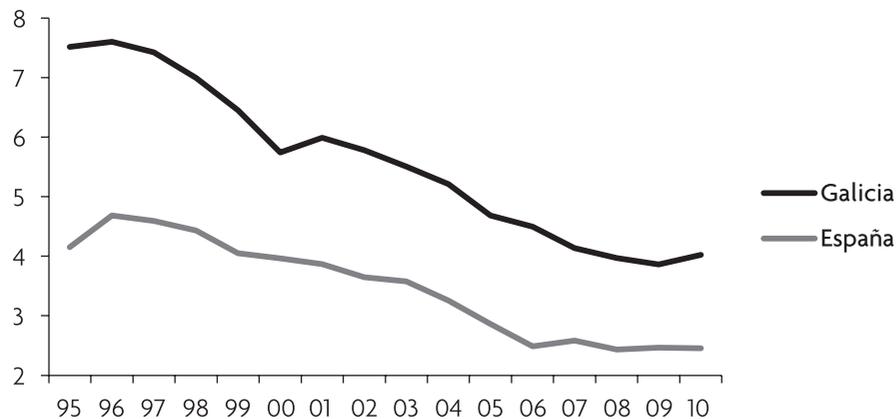
Desde o punto de vista macroeconómico, para estudar o peso das diferentes actividades na contribución á riqueza dun país, emprégase o concepto de Valor Engadido Bruto (VEB), cuxa distribución en Galicia e España para o ano 2010 foi o seguinte:

Gráfico 2. Distribución do VEB por sectores de actividade (Galicia – España), 2010. Fonte: Elaboración propia con datos do INE e do IGE



A contribución do sector primario á riqueza de Galicia en termos de Valor Engadido Bruto, representa un 4,39% fronte ao 2,65% da economía española. A importancia do sector primario, sen ser significativa en termos de contribución á riqueza de Galicia, é superior e case duplica a contribución do sector primario do conxunto do estado á riqueza nacional. No entanto, isto non foi sempre así xa que se se analiza a súa evolución desde o ano 1995 ao 2010, neste caso a través do indicador VEB do sector primario sobre o PIB, este pasou no caso de Galicia

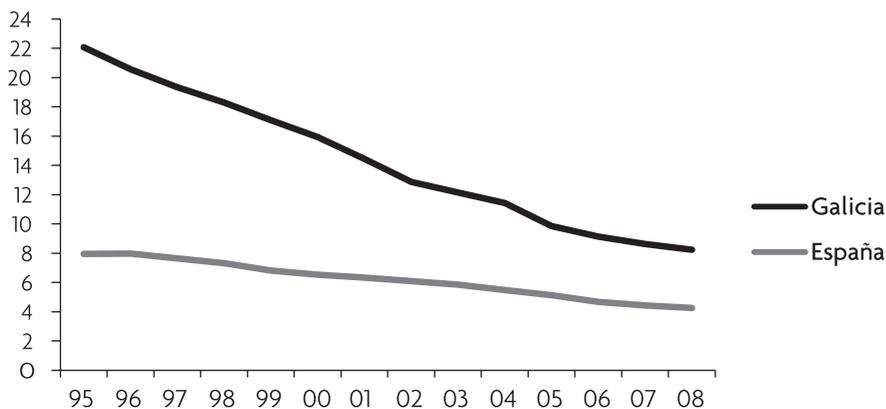
de case o 8% do PIB, ao 4%, fronte á redución do 4% ao 2,45% no caso de España, segundo amosa o seguinte gráfico.



► Gráfico 3. Evolución do VEB do sector primario sobre o PIB en porcentaxe (Galicia - España)
Fonte: Elaboración propia con datos do INE e do IGE.

Esta evolución aproxima a España e non tanto a Galicia, a outros países desenvolvidos onde a contribución do sector primario ao PIB está por debaixo do 2%. Así, en Italia representa un 1,9%, en Francia un 1,7%, nos Estados Unidos un 1%, no Reino Unido o 0,7% e en Alemaña o 0,9%².

En termos de emprego, a poboación ocupada no rural diminuíu en Galicia desde o ano 1985 un 76,93%, pasando de 415.100 persoas a 95.723 no 2008, pero a súa porcentaxe sobre o total de ocupados na economía galega está un pouco por encima do 8%, fronte ao 4,4% a nivel de estado. O seguinte gráfico amosa a evolución da poboación ocupada no sector primario sobre o total de poboación ocupada desde o ano 1995 ata o 2008.



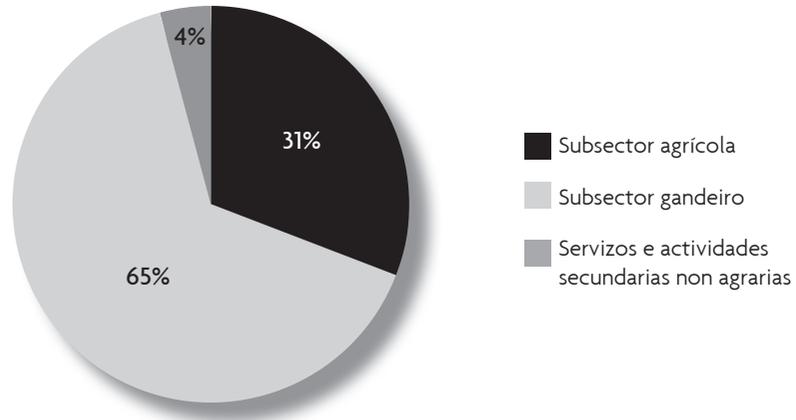
► Gráfico 4. Evolución da poboación ocupada no sector primario sobre o total de poboación ocupada en porcentaxe (Galicia - España)
Fonte: Elaboración propia a partir de datos do INE e do IGE.

² Datos do Fondo Monetario Internacional e do Banco Mundial.

No que se refire á distribución do valor dos principais produtos gandeiros e agrícolas de Galicia segundo datos do ano 2005, o 65% deste achégao o subsector gandeiro, o 31% o subsector agrícola, e un 4% está conformado por servizos e outras actividades secundarias non agrarias, o que determina unha marcada especialización gandeira do sector primario de Galicia.

Gráfico 5

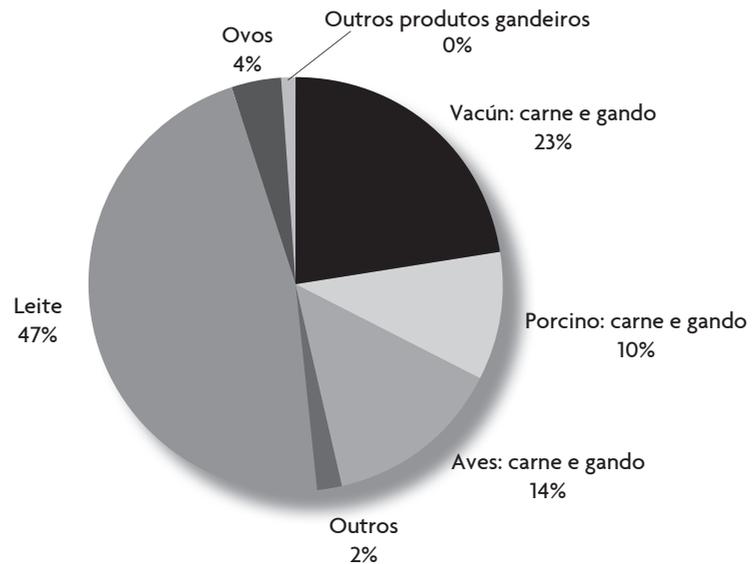
Fonte: Elaboración propia con datos do IGE.



Dentro do subsector gandeiro, a distribución do valor das súas producións reflicte a importancia do gando vacún, tanto en termos do valor da produción de leite, que achega o 47% do valor da produción gandeira, como en termos do valor do gando e da carne,

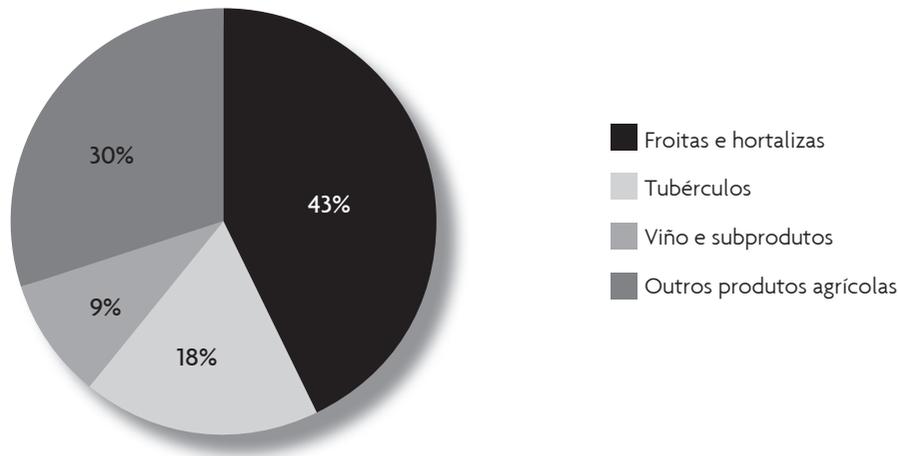
Gráfico 6. Distribución do valor dos produtos do subsector Gandeiro.

Fonte: Elaboración propia con datos do IGE.



que chega outro 23%. Séguelle en orde de importancia a produción avícola cun 14%, que sumándolle o valor dos ovos, representa o 18% do valor da produción. Por último o sector porcino supón o 10% do valor da produción gandeira.

Se atendemos ao subsector agrícola, as froitas e hortalizas achegan un 43% do valor da produción do subsector, seguido doutros produtos agrícolas, que representa o 30%, e o valor da produción de tubérculos co 18%, e por último, o viño e os seus subprodutos co 9% do valor da produción.



► Gráfico 7. Distribución do valor dos produtos do subsector agrícola
Fonte: Elaboración propia a partir de datos do IGE.

A modo de conclusión pode indicarse que o sector primario de Galicia está a sufrir unha perda progresiva do seu peso relativo sobre a economía de Galicia, pero a pesar disto, a súa importancia socioeconómica é indubidable porque a súa contribución ao PIB é superior á media estatal e en termos de ocupación achega máis do 8% do emprego total de Galicia, duplicando a media estatal.

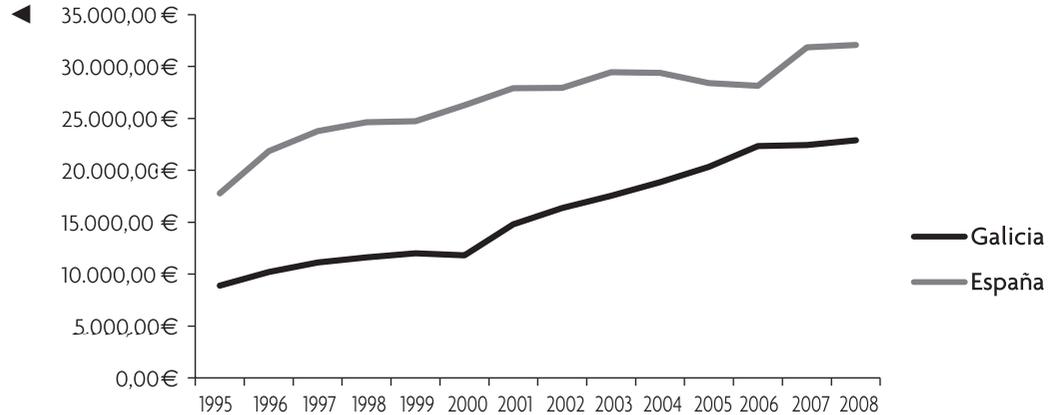
2.3 A produtividade do sector primario.

Un aspecto importante que se debe considerar desde o punto de vista económico é o concepto de produtividade. A produtividade serve para ver a relación existente entre os recursos empregados e o valor da produción obtida. No caso de Galicia, a evolución da produtividade do sector primario en termos do factor traballo, medida polo indicador Valor Engadido Bruto sobre o número de postos de traballo equivalentes do sector primario, mostra unha evolución positiva, provocada non tanto polo incremento do valor da produción,

como pola progresiva diminución da poboación ocupada no rural³. Este indicador permite sinalar que Galicia non converxeu con España en termos de produtividade por traballador no sector primario, manténdose a brecha ao longo do tempo. Isto débese fundamentalmente ao tamaño medio das explotacións e das unidades de produción, que están condicionadas pola estrutura da propiedade da terra e a súa fragmentación derivada do minifundismo.

Gráfico 8

Fonte: Elaboración propia a partir de datos do INE e o IGE.



Esta tendencia pódese mudar de dous xeitos. Un deles sería actuando sobre o valor da produción. Isto pódese facer a través do aumento directo de prezos, a través do incremento da produción mantendo os prezos actuais, ou ben engadindo valor ás producións. A primeira alternativa sería a máis doada, pero non ten posibilidades de éxito nun mercado globalizado e competitivo, polo que parece máis axeitado concentrar os esforzos en aumentar a produción e en dotar ás producións do sector primario dun maior valor engadido. O outro xeito de aumentar a produtividade do sector primario pasaría por diminuír a poboación ocupada, para achegarse ás cifras de España ou da media da Unión Europea. No entanto, Galicia ten capacidade para manter poboación ocupada no rural e mesmo mellorar o valor das producións a través dun mellor aproveitamento da superficie agraria utilizada, da posta en produción de terras abandonadas, e dunha ordenación axeitada da súa superficie forestal.

2.4 A agroindustria

Un elemento clave para o desenvolvemento do medio rural é a industria asociada, que ordena e tira da produción e a dota de valor engadido a través dos procesos de transformación. Non existe consenso na literatura sobre as actividades económicas que se engloban no concepto de agroindustria (Fernández et al, 2000), e aos efectos deste traballo considérase

³ O Valor Engadido Bruto do sector primario incrementouse do ano 1995 ao 2008 nun 24,90 %, mentres que a poboación ocupada no rural diminuíu no mesmo período un 51,45%.

como tal, a formada por parte da industria alimentaria, incluída a industria de elaboración e transformación de produtos pesqueiros, a industria de primeira transformación da madeira (sen incluír a fabricación de mobles e a industria do papel) e a industria de alimentación animal.

No que se refire á industria alimentaria, pódese afirmar que sufriu nos últimos anos unha profunda transformación para adaptarse ás novas necesidades dos consumidores e á crecente concentración da distribución, que ten unha posición dominante no sistema alimentario dos países desenvolvidos (Sineiro et al., 2005). No sistema agroalimentario galego subsisten empresas de gran tamaño coma Coren con outro amplo abano de industrias de menor tamaño, que presentan nalgúns casos problemas de competitividade derivados da escasa capacidade de innovación.

Segundo datos do IGE, en Galicia no ano 2010 hai 4.526 empresas que conforman o conglomerado agroindustrial, cuxa distribución por provincias é a que figura no cadro seguinte.

	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Galicia
Industria da alimentación	879	397	383	656	2.315
Fabricación de bebidas	52	87	224	246	609
Industria da madeira	536	232	290	544	1.602
TOTAL	1.467	716	897	1.446	4.526

► Cadro 2. Número de industrias (2010).
Fonte: Elaboración propia a partir de datos do IGE

Estas empresas achegan o 3,03% do VEB e o 3,77% dos ocupados da economía galega, que sumado ás achegas do sector primario, supón un VEB total do 7,36% e o 12,35% dos ocupados, o que reflicte a importancia económica do sector primario e agroindustrial, tanto en termos de emprego como en xeración de riqueza na comunidade.

3. O contexto económico global

O sector agroalimentario galego atópase inmerso, como outros sectores da economía, nun contexto caracterizado pola crise económica global que en España reviste características específicas derivadas da excesiva exposición ao sector inmobiliario, do elevado endebedamento privado, e dun modelo produtivo orientado cara a actividades que xeran

pouco valor engadido e que presenta problemas de competitividade en relación a outros países da nosa contorna. As consecuencias máis inmediatas da crise son o elevado nivel de desemprego, a caída do consumo, e as dificultades de acceso ao crédito para as economías domésticas e as empresas.

Por outra parte estase a producir unha crecente globalización e liberalización dos mercados en xeral e tamén dos mercados agroalimentarios, que está provocando, e provocará aínda máis no futuro, un aumento da volatilidade dos prezos dos produtos e dos factores de produción. No que se refire especificamente ao sector agroalimentario, esa volatilidade estase manifestando no incremento dos custos de produción (combustibles, materias primas e alimentación animal) cos conseguíntes efectos na rendibilidade dalgúns sectores da nosa economía agraria, como é o caso do sector leiteiro. Segundo informes do Ministerio de Agricultura, Alimentación e Medio Ambiente, desde comezos do 2006 ata o 2008 a subida media das materias primas de alimentación animal a nivel mundial foi dun 65%, sendo especialmente alta na soia e no trigo, e algo menos no millo, no sorgo e no arroz. Esta suba é paralela á evolución do prezo doutras materias primas como o petróleo que tivo un incremento do 200% en catro anos. O incremento débese ao aumento da demanda deste tipo de materias primas polas economías emerxentes para alimentación e polo crecemento da demanda para usos enerxéticos en países desenvolvidos como EEUU e a UE, outros países como Brasil, ou algunhas economías emerxentes como a China e a India.

Pero o sector agroalimentario ten que facer fronte a outros retos como a crecente preocupación pola seguridade alimentaria, a aplicación de normativas máis estritas de calidade, de benestar animal e de respecto ao medio natural, que teñen efectos evidentes nos custos de produción e na rendibilidade das explotacións. A isto hai que engadir a modificación da Política Agraria Comunitaria para o período 2014-2020, que introduce cambios nos criterios de reparto de subvencións con respecto ao sistema actual.

Neste contexto cambiante, o sector agroalimentario ten que facer un esforzo de planificación e de adaptación para asegurar a súa viabilidade. Os esforzos pasan por reforzar a súa posición competitiva, apostando pola investigación e a innovación en procesos e en produtos, a diversificación da oferta cara a produtos de maior valor engadido, e a mellora no acceso ás canles de comercialización.

4. Análise por sectores de actividade.

Este apartado analiza os problemas e os retos dos principais sectores de actividade que se desenvolven no sector primario de Galicia: sector leiteiro, sector cárnico, produción hortícola, produción forestal e sector vitivinícola.

4.1 Sector leiteiro.

O sector leiteiro é un sector estratéxico no eido rural de Galicia por diversos motivos. En termos económicos, a produción de leite representa o 30,72% do valor da produción final agraria galega, aproximadamente uns 700 millóns de euros anuais que se xeran en 12.996 explotacións leiteiras que produciron 2.337.545 miles de litros no ano 2010⁴. A actividade gandeira fixa poboación no rural e mantén unha base territorial ampla de superficie agraria útil, evitando o abandono da terra, pero tamén contribúe a crear emprego na industria transformadora, na industria de fabricación de pensos, de maquinaria agrícola e nos servizos veterinarios, en definitiva riqueza que reverte no consumo doutros bens e servizos e contribúe a dinamizar outros sectores da actividade económica.

Na actualidade o sector atópase inmerso nunha crise económica motivada por unha forte caída do prezo da venda do leite que sufriu un descenso do 2007 ao 2010 do 21,73%⁵, e pola contra aumentaron os custos de produción de maneira moi acusada, especialmente os de alimentación animal, que representando un 60% dos custos de produción totais por litro de leite, incrementaron o seu prezo do 2010 ao 2011 aproximadamente un 80%. Sendo menos importantes na estrutura de custos das explotacións, pero con incidencia no custo total, o gasóleo agrícola subiu do 2007 ao 2010 un 23,98%, e se se toma como referencia o ano 2011, o incremento chega ao 45,35%⁶. E por último, os fertilizantes incrementáronse no 2010 un 24,14% segundo información do Ministerio de Agricultura, Alimentación e Medio Ambiente. Por outra banda en Galicia, e tamén en España, a industria leiteira ten unha excesiva orientación cara ao leite líquido envasado que xera pouco valor. Se a isto se engade que a gran distribución emprega o leite como produto reclamo, as consecuencias para o gandeiro, que é a parte máis débil da cadea de valor, son nefastas.

Neste contexto os retos que ha de afrontar o sector leiteiro son varios. En primeiro lugar os gandeiros deben facer un esforzo por reduciren a dependencia exterior da alimentación animal para baixar os custos de produción. Para isto é fundamental dispor dunha base territorial que permita producir nas explotacións a proteína necesaria para a alimentación animal⁷. A mobilidade de terras configúrase como elemento esencial para lograr este obxectivo polo que cómpre establecer mecanismos que a incentiven, como pode ser a creación dunha figura impositiva que grave as terras agrarias improdutivas, salvo que se aluguen a longo prazo aos gandeiros ou para outras actividades agrícolas.

O segundo reto é o referido ao fortalecemento do poder de negociación dos gandeiros mediante a creación de organizacións de produtores que negocien en conxunto coa industria a produción de todos os gandeiros integrados na organización. Este mecanismo está recollido na reforma da PAC para o período 2014-2020, que prevé que os gandeiros poidan agrupar ata o 33% da produción de leite dun estado para fortalecer a súa posición negociadora. Non se

⁴ Datos do IGE e da Consellería do Medio Rural e do Mar: http://www.medioruralem-mar.xunta.es/fileadmin/arquivos/estadisticas/2010/31203/Estructura_segundo_ap- titude_prod_bovino__2010_.pdf

⁵ Para máis información pódese consultar a páxina da Consellería do Medio Rural e do Mar: http://www.medioruralem-mar.xunta.es/institucional/estadisticas/prezos_do_ leite/prezo_do_leite/

⁶ Datos da Coordinadora de Organizacións de Agricultores e Gandeiros (COAG)

⁷ Estudos do Centro de Investigacións Agrarias de Mabegondo (CIAM) sinalan que é posible reducir estes custos de xeito moi considerable producindo forraxes na propia explotación sen perder rendemento da produción de leite.

debe tampouco descoidar a interprofesional láctea e avanzar na subscrición de contratos homologados que garantan prezos e recollida. Segundo informacións recentes do sector, os gandeiros que teñen asinado contratos deste tipo reciben catro céntimos máis por litro de leite.

O terceiro reto é o derivado da supresión das cotas lácteas no 2015 e a modificación da PAC que instaurará un réxime de pago de subvencións diferente ao existente na actualidade. Os agricultores, para recibiren unha parte importante da subvención (ata o 30%) deben realizar prácticas agrícolas beneficiosas para o clima e o medio ambiente. Estas prácticas son a diversificación de cultivos e o mantemento de pastos permanentes e superficies de interese ecolóxico. Isto supón un cambio substancial e de transcendencia con respecto ao sistema anterior, que obrigará aos gandeiros a facer unha planificación axeitada da súa superficie agrícola e a introducir polo menos tres tipos de cultivos, fronte á práctica habitual do monocultivo nas explotacións leiteiras galegas. Pola contra verán diminuída de maneira acusada as subvencións que reciben na actualidade.

Outro dos retos que debe afrontar o sector atinxe á industria láctea que debe diversificar a súa produción cara a produtos de valor engadido (queixos, iogures, leites enriquecidos, e outros derivados lácteos) para o que será imprescindible facer unha aposta decidida pola investigación e a innovación. Galicia conta con centros de investigación e universidades que poden traballar da man da industria para conseguir estes obxectivos, dos que xa se teñen producido experiencias de éxito dentro do propio sector.

No que respecta á administración, sendo positiva a campaña de sensibilización dos consumidores para que merquen leite galego, o esforzo debe ir mais aló, polo menos no que respecta aos consumidores galegos. Hai que trasladar ao conxunto da cidadanía a importancia económica do sector leiteiro dentro da economía de Galicia, a importancia estratéxica que ten para o rural, e as consecuencias económicas e sociais da súa desaparición.

4.2 O sector cárnico

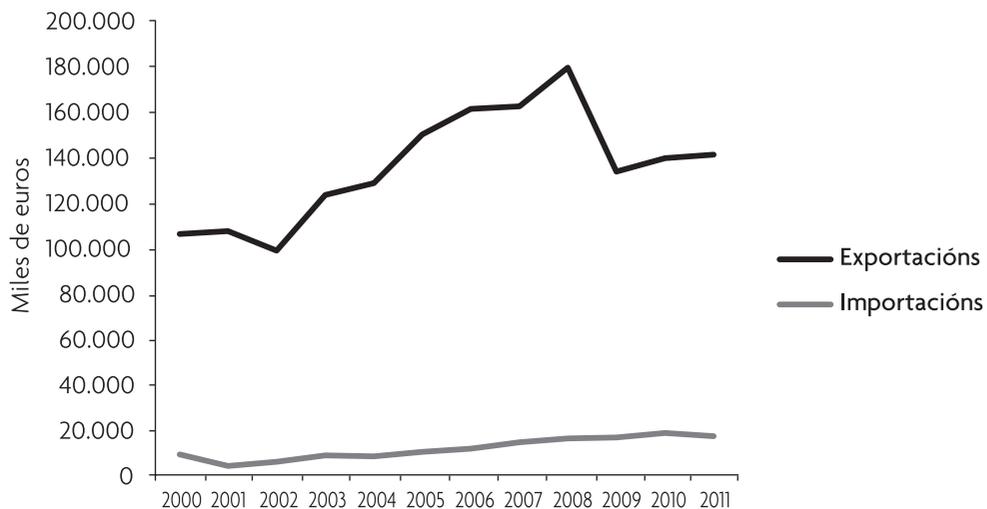
O sector cárnico constitúe outro pilar importante da nosa especialización gandeira xa que representa o 31,51% da produción final agraria e o 48,48% do valor da produción gandeira galega. A produción de carne en Galicia alcanzou no ano 2010 as 359.103 toneladas, cuxa distribución por tipoloxías e provincias é a que figura no cadro 3. Por provincias Pontevedra concentra o 39,11% da produción e ten unha marcada especialización no sector porcino. Séguelle Ourense que concentra o 31,20% da produción, pero neste caso cunha clara orientación cara á produción de carne de ave. Por tipoloxías de carne, destaca en canto a volume en toneladas, a carne de ave que representa o 50% da produción total de carne de Galicia, seguida de lonxe pola produción de carne de vacún e porcino con un 24% e un 23% respectivamente. Por último a de coello, que supón soamente o 3% de toda a carne producida na Comunidade.

Ano 2010	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Total
Carne de bovino	29.282	16.423	15.360	25.740	86.805
Carne de porcino	13.940	4.159	3.225	60.576	81.900
Carne de ave	8.031	32.891	91.622	47.647	180.191
Carne de coello	1.917	0	1.823	6.465	10.205
Total toneladas	53.171	53.473	112.030	140.429	359.103

► Cadro 3.

Fonte: Elaboración propia a partir de datos do IGE

O sector cárnico caracterízase en Galicia pola súa forte atomización, tanto no eido da produción como na industria transformadora e, igual que o sector lácteo, ten unha forte dependencia exterior de materias primas para alimentación animal (soia, millo e outros cereais). A nivel europeo existe unha crecente preocupación pola seguridade alimentaria que fai que cada vez se establezan maiores esixencias neste senso, maiores controis na alimentación animal e que se adopten medidas que incidan positivamente no benestar das cabanas gandeiras, cos seus conseguintes efectos nos custos de produción. No que se refire ao comercio exterior, o sector cárnico galego mantén unha forte vocación exportadora con unha balanza comercial positiva sostida ao longo do tempo, sendo os principais destinos da exportación os que se mostran no cadro 4.



► Gráfico 9. Evolución da balanza comercial do sector cárnico galego.

Fonte: Elaboración propia con datos do IGE.

Cadro 4. Destino das exportacións de produtos cárnicos. ◀

Fonte: ICEX, datos do ano 2011

Orde	Países	Importe (miles de €)
1	Portugal	95.223
2	Países Baixos	15.946
3	Francia	7.797
4	Reino Unido	5.250
5	China-Hong Kong	4.805
6	Bélxica	3.969
7	Rusia	3.115
8	Benín	2.464
9	Italia	1.656
10	Alemaña	1.350

Esta vocación exportadora obriga ao sector cárnico galego, en especial ao porcino, a competir con países coma China que é o maior produtor mundial, con Alemaña que é o maior produtor de Europa, seguido de España (dentro de España os principais produtores son Cataluña e Aragón), pero tamén cos EEUU e co Brasil. Nesta contorna global, os países da Unión Europea presentan un problema de custos con respecto a China e o Brasil, que teñen menores esixencias de seguridade alimentaria e de benestar animal, pero ademais Galicia e España teñen uns problemas específicos derivados da xa indicada dependencia exterior da alimentación animal.

A nivel local, a elevada atomización do sector unido a unha concentración da distribución, produce desequilibrios na cadea de valor que sempre se trasladan, igual que no sector leiteiro, sobre os elos máis débiles da cadea. Por outra parte, o sector ten que facer fronte aos cambios que se están a producir na sociedade en canto a hábitos de consumo, unha maior preocupación por unha alimentación saudable e mesmo aos cambios na estrutura da familia española, que obriga á industria e á distribución ao deseño de novos formatos para os produtos cárnicos, sobre todo no que se refire a produtos elaborados e precociñados. Na situación actual de crise económica, aínda que se mantén o gasto en alimentación das familias, prodúcese unha redistribución deste gasto cara a produtos máis baratos. Así, no que se refire á carne, e dentro desta, á carne fresca, o consumo descendeu levemente no ano 2011 con respecto ao 2010 (-0,6% en volume e -0,1% en valor), sendo a carne de polo a única variedade que se mantivo case estable (-0,3% en volume, e +4,9 en valor), fronte aos fortes descenso do Ovino/Caprino (-6,4% en volume e -3,3% en valor), porco (-3,8% en volume e -5,9% en valor) e o Vacún (-2,5% en volume e -0,2% en valor). Unicamente o resto de carnes (despoxos, carne de pavo, avestruz, outras aves e carnes conxeladas) viron incrementado o seu consumo (+7,6% en volume e +9,2% en valor)⁸.

⁸ Informe do consumo alimentario en España 2011. Ministerio de Agricultura, Alimentación e Medio Ambiente.

No que se refire á distribución de carne e produtos cárnicos, como se ten indicado, hai unha tendencia á concentración desta alcanzando a cota de mercado dos supermercados

e hipermercados o 44,9% e 11,5% respectivamente, mentres que os establecementos especializados e o comercio tradicional alcanzan nestes produtos unha cota de mercado do 33,4%⁹. Esta concentración da distribución preme sobre os elos intermedios da cadea de valor que está a provocar no resto de España, pero non en Galicia, procesos de concentración empresarial e de integración vertical. Con estes movementos, as empresas tratan de gañar tamaño e controlar todas as fases de produción para quedar co valor engadido de cada unha delas (producción animal, servizos veterinarios, despezamento...) e así seren máis competitivas tanto no mercado interior como no mercado exterior.

Ante esta situación, os retos que debe afrontar o sector cárnico galego pasan por afondar no incremento da competitividade reducindo custos, ben a través dos indicados procesos de concentración ou integración vertical, ou ben a través doutras fórmulas de colaboración empresarial entre produtores e transformadores, que permitan a xeración de sinerxías para lograr custos máis competitivos. Estes acordos de colaboración empresarial tamén se poden establecer coa distribución para o desenvolvemento de novos produtos ou formatos, para así adaptar o produto final á demanda do consumidor.

As empresas de transformación e de elaborados cárnicos deben de investigar e innovar para desenvolver produtos con valor diferencial para o consumidor, aproveitando as oportunidades que se están a producir cos cambios no consumo e a preocupación pola saúde. Un aspecto que non se debe descoidar é a exploración doutras canles de comercialización con produtos elaborados especificamente para a restauración (cuarta e quinta gama) ou o comercio electrónico co obxectivo de diversificar e atender distintos segmentos de mercado. O mesmo ocorre coa produción ecolóxica que é un nicho en aumento, que permite acadar un maior prezo de venda polos produtos.

Por último, sinalar a necesidade de valorizar os produtos autóctonos galegos, como o porco celta, a galiña de Mos, a galiña piñeira ou o galo de Cruces. Son produtos que teñen mercado e que cómpre dar a coñecer. Galicia conta con experiencias de éxito con produtos autóctonos no sector cárnico, como é o caso de Ternera Gallega.

Nunha enquisa realizada a nivel nacional polo observatorio do consumo e da distribución alimentaria do Ministerio de Agricultura Alimentación e Medio Ambiente, os enquisados indicaron que a marca ou distintivo de calidade máis coñecida a nivel español era Ternera Gallega, con gran diferenza con respecto a outras marcas ou distintivos de calidade, como Carne de Ávila, Ternera Asturiana, ou Carne de Vacuno do País Vasco. Ternera Gallega conta na actualidade con 7.508 gandaría e 77 industrias cárnicas inscritas e comercializou no exercicio 2011 máis de 17.000 toneladas de carne que representaron un volume de negocio de 91,2 millóns de euros, cun incremento do 11,6%. Malia a crise, vén rexistrando un crecemento medio anual por riba do 7%¹⁰. Esta experiencia pode extrapolarse a outro tipo de producións,

⁹ Para un estudo máis detallado da cota de mercado en funcións da tipoloxía de carnes, véxase a revista *Distribución e Consumo*, nº 120, p 49-59.

¹⁰ Para máis información pode consultarse a web www.terneragallega.com

aínda que polas circunstancias actuais non resulte doado, agás nalgúns nichos de mercado como o de carne de boi, no que a produción galega ten moito prestixio.

En xeral o sector debe facer un esforzo por mellorar a imaxe da carne galega a través dunha marca paraugas xa que pola pequena dimensión da industria, esta non ten capacidade nin recursos para crear e manter marcas propias.

4.3 Producción hortícola

O sector hortícola galego caracterízase pola súa pequena dimensión e unha menor importancia económica dentro do sector primario de Galicia, aínda que achega o 13,3% da produción final agraria e o 43,18 % do valor da produción do subsector agrícola. O valor da produción alcanza os 287,5 millóns de euros anuais¹¹.

Se se analizan as producións por provincias, Pontevedra e A Coruña concentran, co 30,59% e co 29,68% respectivamente, o 60% da produción de horta de Galicia, mentres que Ourense achega o 22,16% e a provincia de Lugo, o 17,57%.

En canto ao número de explotacións hortícolas por provincias (cadro 5) mantense unha distribución acorde co valor da produción que achega cada unha delas, aínda que no caso da Coruña e de Pontevedra, esta última ten máis explotacións que A Coruña, o que indica en primeiro termo un menor tamaño destas, que se corrobora coa superficie media asociada que figura no cadro 6.

Cadro 5. ◀
Número de explotación por provincia.

Provincia	Nº explotacións
A Coruña	281
Lugo	35
Ourense	43
Pontevedra	362
GALICIA	721

Cadro 6 ◀
(*) B.C. Superficie Baixo Cuberta (invernadoiro).
(**) Aire Libre.
Fonte: Consellería do Medio Rural e do Mar

	Sen superficie asociada ao aire libre (m ²)	Con superficie asociada ao aire libre (m ²)	
Provincia	Sup. media B.C.*	Sup. media B.C.*	Sup. media A.L.**
A Coruña	1.710	2.418	6.311
Lugo	2.686	1.597	7.188
Ourense	1.512	1.227	5.103
Pontevedra	1.351	1.560	2.179
GALICIA	1.522	1.988	4.481

¹¹ Fonte: IGE e Consellería do Medio Rural e do Mar.

As canles de comercialización empregadas polos produtores son variadas (cadro 7), destacando o volume comercializado a través de asociacións de produtores que representa o 39,59% en Galicia, e alcanza o 77,96% en Ourense. No caso da Coruña destaca o volume comercializado a través das cadeas de distribución cun 18,38% fronte ao 0% en Ourense ou o 1,89% da provincia de Pontevedra. No que se refire aos comerciantes por xunto, Lugo comercializa a través desta canle o 54,69% da produción, e por último resulta destacable que o 13,31% da produción sexa venda directa por parte dos produtores de horta.

Provincias	Explotacións de horta							
	Asociacións de produtores	Autoconsumo	Cadeas de distribución	Comerciantes polo miúdo	Comerciantes por xunto	Lonxas	Mercados centrais	Venda directa
A Coruña	26,48%	0,61%	18,38%	8,78%	15,51%	0,00%	13,34%	16,91%
Lugo	23,37%	0,61%	6,00%	6,88%	54,69%	0,00%	0,00%	8,45%
Ourense	77,96%	0,10%	0,00%	4,76%	10,82%	0,00%	0,00%	6,36%
Pontevedra	52,73%	1,13%	1,89%	6,09%	17,54%	9,65%	0,19%	10,78%
Galicia	39,59%	0,80%	9,86%	7,35%	18,70%	4,00%	6,38%	13,31%

► Cadro 7. Canles de comercialización
Fonte: Consellería do Medio Rural e do Mar. Datos relativos ao ano 2007.

Con carácter xeral o tamaño das explotacións é pequeno e teñen pouca superficie de terra asociada, no entanto, o sector ten posibilidades de crecemento por varias razóns. As condicións climáticas e edafolóxicas de Galicia son favorables para o cultivo, os produtos da horta galega son de calidade e pódense valorizar a través das canles curtas de comercialización. A isto hai que sumarlle o interese crecente da gran distribución por establecer espazos dedicados a produtos locais e por último, o consumo de produtos ecolóxicos non para de medrar, fenómeno ao que Galicia tampouco é allea.

Os retos do sector hortícola de Galicia son, ao meu xuízo, varios:

- Afondar na venda directa e na redución dos intermediarios a través das canles curtas de comercialización, xa que a través desta canle unicamente se lle dá saída ao 13,31% da produción de horta de Galicia.
- Explotar outras formas de comercialización de xeito agrupado a través das novas tecnoloxías para tratar de compartir custos de loxística e de distribución.
- Establecer acordos estables coa gran distribución que valora as producións locais. En Galicia, GADISA e VEGALSA-EROSKI teñen desenvolvido experiencias deste tipo con produtores locais de horta con éxito, ordenando as producións e os formatos de comercialización.

- Fomentar o consumo dos produtos de horta por parte das administracións a través dos colexios e dos hospitais. No caso dos colexios reviste ademais un duplo interese, por un lado incídese no aspecto educativo de manter unha alimentación saudable, e por outro na sensibilización dos futuros consumidores para que valoren o produto local e sexan conscientes de que mercando ese tipo de produtos, están contribuíndo a mellorar as condicións de vida no rural.
- Aumentar o tamaño das explotacións e da superficie de terra dedicada a cultivos hortícolas mediante fórmulas de asociacionismo e cooperativismo para mellorar a competitividade das explotacións e acadar maiores volumes de produción.
- Fomentar a transformación de produtos de horta polos propios produtores a través de procesos de I+D+i que de maneira relativamente sinxela, e sen custos excesivos, permitan aumentar o valor engadido das producións, como por exemplo, a elaboración de produtos de cuarta e quinta gama dedicados á canle HORECA.
- Por último hai que poñer en marcha unha marca de calidade para produtos de horta de Galicia, necesaria para a diferenciación de produto a través do binomio orixe máis calidade, proceso no que a administración autonómica xa ten traballado pero que non chegou a implantarse.

4.4 O sector forestal.

O monte galego, e o sector forestal no seu conxunto, constitúe un sector importante da economía rural de Galicia. O 57% da superficie de Galicia é superficie forestal, representa o 7,41% da superficie forestal do estado e Galicia é o principal produtor de madeira do estado español cunha achega á produción nacional do 59,29% (cadros 8 e 9).

Cadro 8. ◀

Cortas de madeira (m ³) no ano 2009	Coníferas	Fronosas	Total
Galicia	2.876.299	3.264.368	6.140.667
España	5.318.205	5.038.436	10.356.641
% Galicia/España	54,08	64,79	59,29

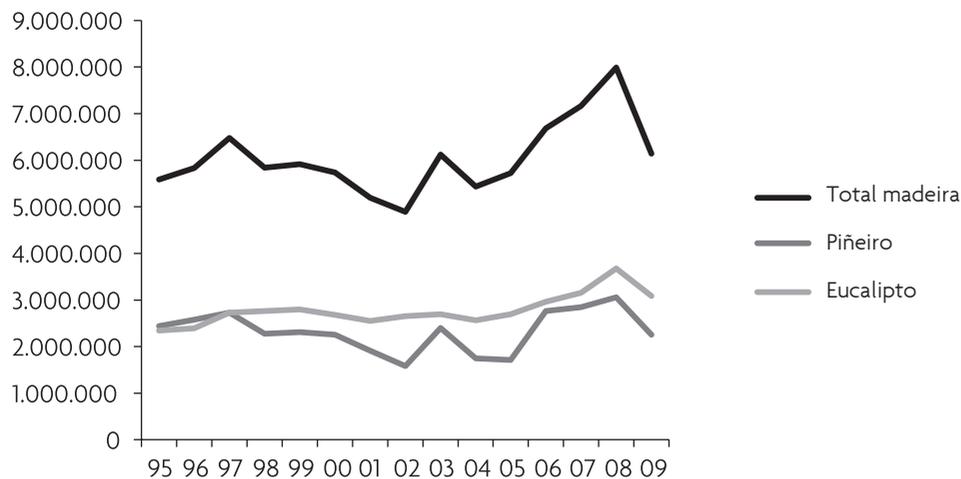
Cadro 9. ◀

Superficie forestal en ha (ano 2009)	Total
Galicia	2.039.573
España	27.525.711
% Galicia/España	7,41

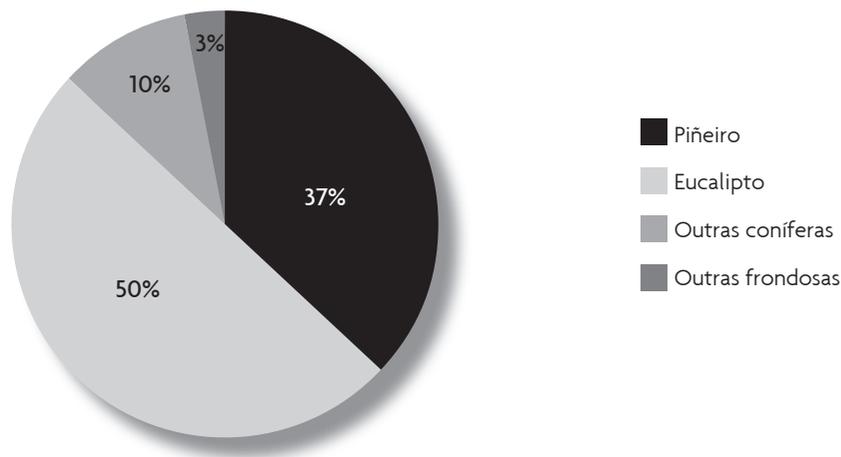
Fonte: Elaboración propia a partir do Anuario de estadística forestal do Ministerio de Agricultura Alimentación e Medio Ambiente (Avance 2009)

En termos de emprego, o sector forestal xera 24.550 postos de traballo na comunidade, 11.951 na industria da madeira (sen contar mobles e a industria do papel coas artes gráficas) e 12.599 na produción forestal e silvicultura. A achega á riqueza de Galicia en termos de VEB, tanto da produción forestal como da industria é de 814 millóns de euros, que representa un 1,5% do PIB Galego. Se a comparación se realiza en termos do valor da produción final do sector sobre o PIB, esta representa o 3,65% do PIB¹².

Se se analiza a evolución da produción por especies e a súa distribución, apréciase un certo estancamento da produción ao longo dos anos e un predominio claro do eucalipto, que representa o 50% da produción en metros cúbicos fronte ao 37,5% do piñeiro (gráficos 10 e 11).



► Gráfico 10. Evolución da produción en metros cúbicos (piñeiro e eucalipto).
Fonte: Elaboración propia a partir dos datos do IGE.



► Gráfico 11. Distribución da produción de madeira por especies.
Fonte: Elaboración propia a partir dos datos do IGE.

¹² Datos do IGE

A importancia económica do sector é indubidable, pero o monte ten unha importancia social e medioambiental que cómpre salientar. Na súa xestión e ordenación participan moitas empresas que radican en núcleos rurais e contribúen a fixar poboación neste ámbito. O monte constitúe unha fonte de renda complementaria para moitas familias que desenvolven outras actividades agrícolas ou gandeiras no rural. É unha fonte de riqueza que permite o desenvolvemento de actividades complementarias á básica de produción de madeira, como a gandería, a produción de cogomelos, a produción de material vexetal para biomasa e a caza, entre outras.

No que se refire ao aspecto medioambiental, o monte é unha reserva de biodiversidade, tanto de flora como de fauna, xoga un papel importante no mantemento dos recursos hídricos e na protección do chan contra a erosión, e ten un efecto clave na calidade paisaxística de Galicia.

Pero o monte galego presenta debilidades. O 31% da superficie forestal de Galicia está abandonada, e este abandono (cadro 10) ten efectos sobre o número de incendios forestais que se producen na Comunidade. Entre as causas deste fenómeno pódese sinalar a estrutura da propiedade. A superficie forestal en mans de particulares caracterízase polo minifundismo, cunha superficie media por propietario inferior a dúas hectáreas, que provoca problemas de xestión e de rendibilidade. Se se analiza o abandono en función de quen ostenta a propiedade, esta taxa é superior no caso dos montes de titularidade pública e de man común, que acadan o 49,23% e o 48,59% respectivamente da superficie forestal nas mans destes titulares, acadando o 22,81% no caso de montes de titularidade particular.

Cadro 10.

Fonte: Elaboración propia a partir do Anuario de estatística forestal 2008. Ministerio de Agricultura, Alimentación e Medio Ambiente.

Sup. Hectáreas	Público	Particular	Veciñais en man común	Total
Arborada	23.036	1.069.493	312.921	1.405.450
Desarborada	22.341	316.057	295.725	634.123
Total	45.377	1.385.550	608.646	2.039.573
Taxa de abandono	49,23%	22,81%	48,59%	31,09%

No entanto, o monte tamén ten fortalezas e presenta oportunidades. Segundo a Mesa da Madeira, o estado español importa cada ano o 54% da madeira, polo que Galicia ten un mercado próximo deficitario que pode abastecer aumentando a produción. Galicia ten capacidade para iso, bastaría con poñer a producir o monte abandonado o que lle reportaría, aplicando unha simple regra de tres, un incremento do valor da produción final forestal en máis de 200 millóns de euros anuais. Se esta operación se realizase para o valor da produción final do sector, incluíndo a industria da madeira sen mobles, o incremento sería de 873 millóns de euros ao ano.

En canto a produtividade do sector forestal (producción primaria sen contar industria) medida polo indicador VEB/nº postos de traballo equivalentes a tempo completo, cómpre salientar que é moi superior á media do sector primario, con valores moi por encima dos 30.000 euros anuais fronte aos 20.000 euros do sector primario sen a pesca.

O principal reto do sector forestal é o de poñer a producir o monte mediante unha planificación a longo prazo rendible e sustentable que permita mellorar a riqueza de Galicia e das xentes que viven no rural. Para iso é fundamental o establecemento de políticas que permitan avanzar nesta dinámica. Por outro lado cómpre establecer mecanismos de cooperación entre propietarios para superar os problemas da pequena dimensión das propiedades. A administración autonómica ten proposto fórmulas para mudar este feito a través das Unidades de Xestión Forestal (UXFOR), substituídas hoxe polas Sociedades de Fomento Forestal (SOFOR) que revisten a forma de sociedades limitadas. As UXFOR eran entidades de natureza administrativa de adhesión obrigatoria para os socios (propietarios de montes) cando se constituían polo 50% dos propietarios da superficie contigua (funcionaban de xeito semellante a unha xunta de compensación para o desenvolvemento de polígonos urbanísticos no ámbito urbano). As UXFOR, debido ao pouco tempo que estiveron vixentes, non tiveron efectos positivos para dinamizar o monte, e está por ver que as SOFOR vaian ter unha incidencia positiva neste senso. Non se pode esquecer que os grandes propietarios tratan de facer rendible o monte de maneira autónoma e que o problema radica nos pequenos titulares, que non teñen capacidade para liderar a posta en marcha de iniciativas desta transcendencia, que obrigan a poñer de acordo a multitude de propiedades forestais adxacentes para pór en marcha un proxecto común de aproveitamento sostible e rendible do monte. A idiosincrasia propia de Galicia non permite polas boas chegar a acordos desta natureza, salvo que se establezan penalizacións para quen obstaculice estes procesos.

A xestión do monte en Galicia ten que ser considerada coma unha cuestión estratéxica e prioritaria, que debe ser liderada pola Administración Pública salvagardando a propiedade privada e que ten que contar coa contribución (e a xestión) obrigatoria dos propietarios afectados en proporción ao valor das súas achegas, xa sexa en termos de superficie ou en valor do monte aportado.

Por outra banda é precisa unha diversificación do aproveitamento do monte para mellorar a súa rendibilidade. Unha alternativa pode ser a biomasa para a xeración de enerxía eléctrica. Países coma Suecia producen un 7% da súa enerxía coa biomasa xerada nos seus montes, mentres que en Galicia non chega ao 1%¹³. Tamén é posible a explotación de toxo para a produción de substratos en substitución da turba de importación que cada vez ten máis restricións para a súa explotación nos países desenvolvidos cos seus efectos sobre os custos dos viveiros de planta de Galicia. Pero tamén se pode diversificar con outros cultivos coma o carballo ou o castiñeiro, que ademais, este último, permite un aproveitamento dos froitos para elaboración de produtos alimenticios de alto valor engadido.

¹³ Fonte: Balance enerxético de Galicia 2010. INEGA. <http://www.inega.es/sites/default/descargas/publicacions/BALANCE2010.pdf>

Outros retos do sector son os de avanzar no control de pragas, na calidade e na certificación da madeira que permita á industria ser competitiva a nivel internacional e fomentar unha maior conexión entre a industria e os propietarios na planificación forestal. O monte en Galicia ten que ser considerado como un recurso económico básico, fonte de xeración de riqueza e motor de desenvolvemento do medio rural de Galicia.

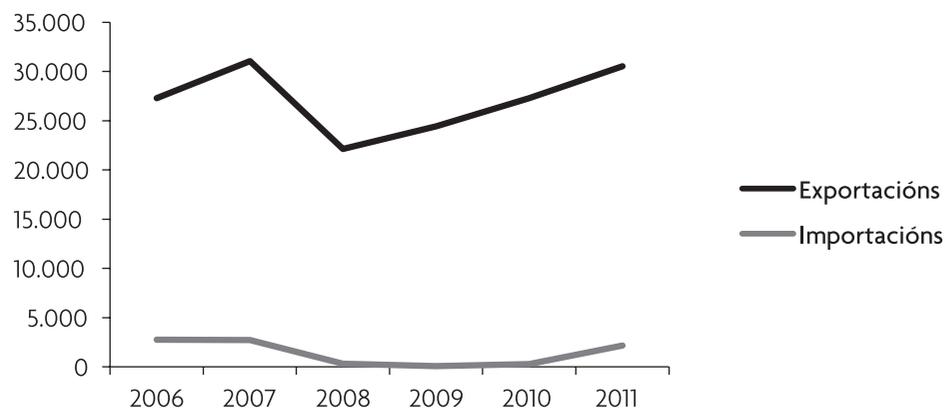
4.5 O sector vitivinícola.

O sector vitivinícola galego sufriu unha profunda transformación nos últimos trinta anos e na actualidade é un dos máis dinámicos da nosa agroindustria. Destacou por unha aposta decidida pola calidade que foi liderada pola Denominación de Orixe Rías Baixas, proceso ao que se foron incorporando as outras denominacións de orixe galegas. Esta aposta pola calidade sustentouse na recuperación de variedades autóctonas, na selección e mellora clonal apoiada na investigación, na reestruturación de viñedo e na mellora tecnolóxica da elaboración. Hoxe os viños galegos son recoñecidos a nivel internacional pola súa calidade e aparecen con frecuencia nomeados entre os mellores do mundo polos gurús do viño.

O sector vitivinícola caracterízase pola pequena dimensión das parcelas dedicadas ao cultivo da vide, cunha superficie media de 0,53 ha por propietario; pola escasa profesionalización da maioría dos viticultores que actúan máis pola tradición que polo coñecemento técnico; e por unha industria transformadora moi fragmentada. En canto ao mercado, o consumo de viño a nivel nacional está diminuindo progresivamente e a crise económica fixo descender tamén o consumo na canle HORECA, ao que se une unha forte competencia a nivel nacional con zonas produtoras de longa tradición e de maior tamaño. A nivel internacional a competencia tamén se está incrementando pola incorporación de operadores procedentes de países cuxas producións están crescendo a un forte ritmo como Chile, Australia ou Suráfrica. O sector vitivinícola de Galicia, coma outros sectores da economía galega, destaca especialmente pola súa capacidade exportadora que medra cada ano –a excepción do ano 2008 pola caída do consumo a nivel internacional como consecuencia da crise económica mundial– por riba do 10%, recuperando desde o 2008 o ritmo de crecemento dos anos anteriores (gráfico 12).

En canto aos países de destino, EEUU é o principal destino da exportación de viño galego que acolle máis de 10 millóns de euros anuais, seguido de lonxe por Reino Unido con 2,87 millóns de euros e Portugal con 2,7 millóns de euros anuais (cadro 11), pero a listaxe é longa e os destinos son variados, tales coma China, Xapón, Rusia, México, Brasil, Canadá ou Camerún.

Se se analiza a superficie dedicada a viñedo na Comunidade por provincias, o seu comportamento amosa un tendencia decrecente desde o ano 2006 nas catro provincias.



► Gráfico 12. Exportacións e importacións de viño en miles de euros.

Fonte: Elaboración propia con datos do ICEX.

Orde	Países	Importe (miles de €)
1	Estados Unidos	10.332
2	Reino Unido	2.877
3	Portugal	2.704
4	Suíza	1.647
5	Alemaña	1.162

► Cadro 11. Principais países de destino do viño galego no ano 2011.

Fonte: Elaboración propia con datos do ICEX

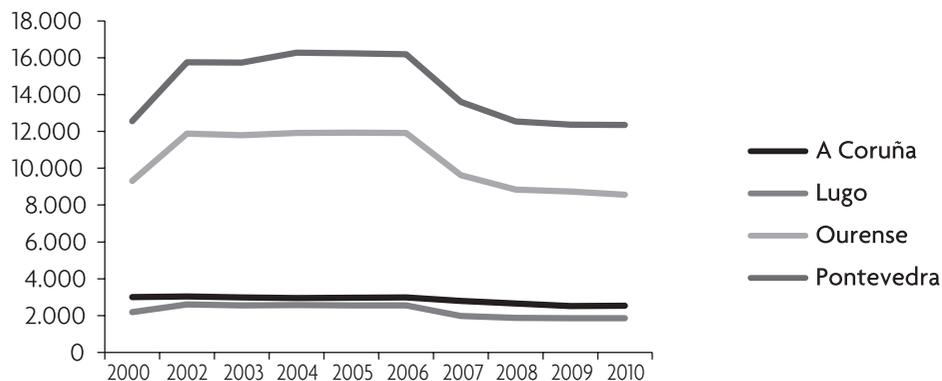
Esta tendencia é máis acusada no caso de Pontevedra e de Ourense pola súa maior superficie deste cultivo (cadro 12 e gráfico 13). A superficie de viñado en Galicia pasou das 27.062 hectáreas no ano 2000 ata as 25.313 no 2010, despois de terse incrementado no ano 2002 ata o 2006, manténdose eses anos, salvo no 2003, por encima das 33.000 hectáreas.

Provincia	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
A Coruña	2.997	3.036	2.992	2.957	2.968	2.996	2.805	2.652	2.526	2.538
Lugo	2.187	2.602	2.560	2.573	2.552	2.545	1.987	1.869	1.865	1.857
Ourense	9.318	11.888	11.797	11.908	11.927	11.922	9.629	8.833	8.730	8.563
Pontevedra	12.559	15.747	15.741	16.267	16.240	16.191	13.601	12.547	12.364	12.355
Galicia	27.062	33.273	32.920	33.705	33.687	33.653	28.022	25.902	25.485	25.313

► Cadro 12. Evolución da superficie provincial de viñado por ha.

Gráfico 13. Evolución da superficie provincial de viñado por ha. ◀

Fonte: IGE e Anuario de Estatística Agraria 2009. Consellería do Medio Rural e do Mar.

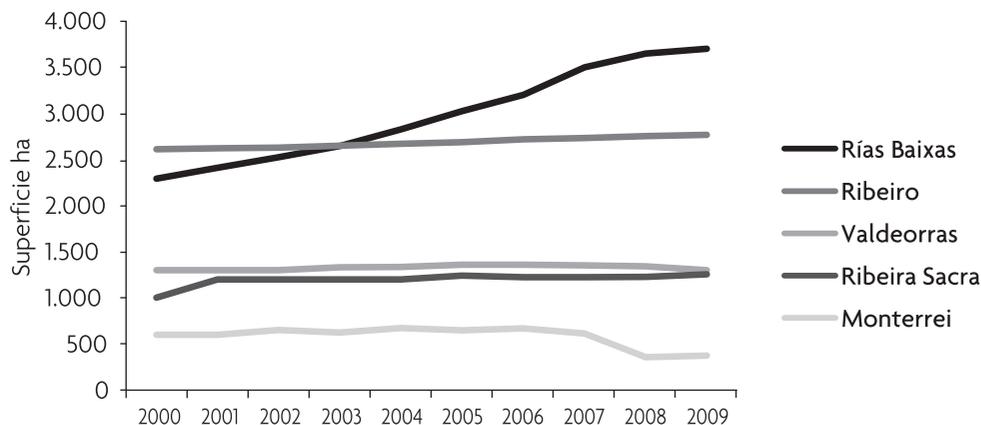


Das 25.313 hectáreas de viñado de Galicia do ano 2010, 6.050 estaban sen produción segundo datos da Consellería do Medio Rural e do Mar, e unicamente un terzo está amparada por denominacións de orixe.

No que se refire á evolución da superficie amparada polas cinco denominacións de orixe galegas, o seu comportamento é dispar (cadro e gráfico 14). A única que medra de maneira continuada é a Denominación de Orixe Rías Baixas (en nove anos aumentou a superficie un 61,34%) mentres que se produce un estancamento no caso das Denominacións de Orixe Ribeiro, Valdeorras e Ribeira Sacra, e unha diminución da superficie da Denominación de Orixe Monterrei.

Cadro 14. Superficie de viñado por ha amparada por denominacións de orixe. ◀

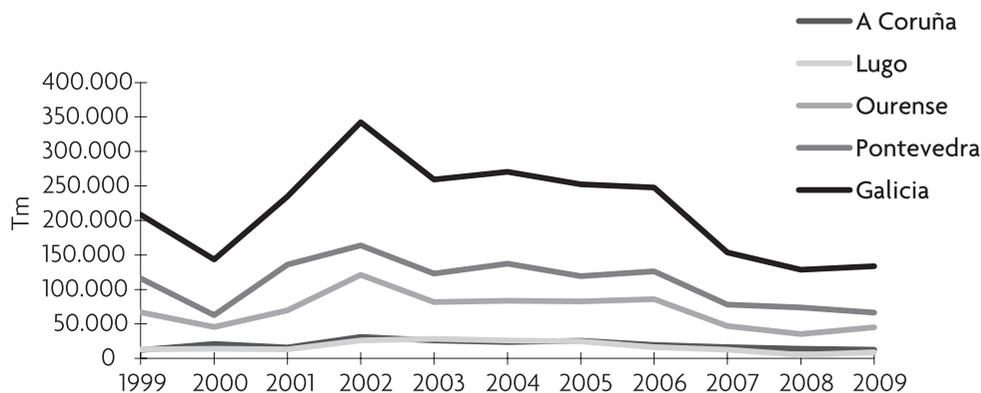
Anos	Rías Baixas	Ribeiro	Valdeorras	Ribeira Sacra	Monterrei
2000	2.292	2.610	1.300	1.000	600
2001	2.408	2.619	1.300	1.200	600
2002	2.523	2.627	1.300	1.200	650
2003	2.643	2.648	1.330	1.200	623
2004	2.825	2.667	1.334	1.200	671
2005	3.022	2.685	1.359	1.242	647
2006	3.200	2.717	1.357	1.222	670
2007	3.496	2.731	1.352	1.222	613
2008	3.646	2.750	1.342	1.228	357
2009	3.698	2.767	1.301	1.255	376



► Gráfico 14. Evolución da superficie de viñedo por ha amparada polas denominacións de orixe.

Fonte: Informe rexional do proxecto Winetech 2009 “A situación do sector vitivinícola na área Winetech” e anuario de estatística agraria 2009 da Consellería do Medio Rural e do Mar.

A evolución da produción total de viño en Galicia (gráfico 15), mantén unha clara relación coa superficie de viñedo en cada provincia, rexistrando nos último anos unha diminución nas catro provincias, sendo máis acusada na provincia de Pontevedra e na de Ourense, coincidindo coas zonas e maior superficie e produción.



► Gráfico 15. Evolución da produción total de viño en Galicia.

Fonte: Consellería do Medio Rural e do Mar.

Neste contexto, os retos do sector deben ser os de manter o valor da produción e o de venda nun mercado globalizado de competencia crecente pola irrupción de países con grandes volumes de produción. Debe facer un esforzo por manter unha clara diferenciación baseada na elevada calidade do produto e na aposta polas variedades de vide propias, que

son un gran activo do país, e que garanten viños de forte personalidade difíciles de copiar. Debe apostar tamén por un envase innovador, e aproveitar mesmo o uso do galego como elemento de diferenciación, como xa están a facer algunhas adegas galegas. Estas medidas son as claves para medrar en todos os mercados, posicionándose no segmento de prezos altos, onde a fidelidade do consumidor é máis doada de manter. Con este tipo de accións o sector poderá satisfacer uns prezos axeitados aos viticultores pola uva, mantendo e incentivando o aproveitamento de terras dedicadas a viñedo e contribuíndo ao tempo á xeración de riqueza no rural, incluíndo, como actividade complementaria, o turismo enolóxico, que está en clara expansión.

A nivel do mercado galego, o sector ten que facer un esforzo por incrementar a presenza dos viños galegos na hostalería e na restauración e facer campañas de sensibilización dentro desta canle para conseguir este obxectivo.

As adegas máis pequenas, que teñen máis problemas de acceso aos mercados, deben explorar outras canles de comercialización como a internet (venta on-line), ou circuitos especializados (tendas gourmet e viñotecas) e procurar a redución de intermediarios para mellorar a súas marxes e rendibilidade, aínda que xa manteñen un elevado nivel de diversificación de canles. En Galicia mesmo hai experiencias de adegas pequenas que dedican un 25% da súa produción á exportación.

Un reto importante para o sector, é o de incorporar para as denominacións os dous terzos de superficie que non está amparada polas denominacións de orixe, incluídas as 6.000 hectáreas de viñedo abandonado. Isto supón un potencial de crecemento e unha oportunidade de gañar tamaño para a industria do viño cos seus efectos sobre o valor da produción e a rendibilidade con respecto ao que achega o viño de mesa. Deste xeito dificultaríase tamén a entrada de grupos empresariais doutras zonas produtoras do territorio nacional que xa están tomando posicións, co risco que isto supón de aumento da competencia e de diminución da rendibilidade das adegas existentes na Comunidade.

Por último non se debe esquecer a investigación na mellora da selección clonal, no uso de fitosanitarios, no rendemento dos cultivos e a innovación que permitan ao sector seguir sendo competitivo a nivel nacional e internacional.

5. Referencia ao sector eólico

O sector eólico non constitúe unha actividade do sector primario e agroindustrial pero ten unha clara vinculación co rural pola súa implantación nos montes de Galicia. O vento é unha fonte de enerxía que para o seu aproveitamento precisa do chan que é propiedade de particulares ou de comunidades de montes.

Na actualidade Galicia é a segunda comunidade en potencia eólica instalada despois de Castela León, con 3.285 MW que representan o 16,25% da potencia eólica instalada no estado español¹⁴. No ano 2010 celebrouse un concurso eólico polo que se adjudicaron 2.325 MW adicionais, que, unha vez instalados, fan de Galicia a primeira comunidade autónoma en potencia eólica, acadando o 27,76% do total de potencia instalada do estado.

Ante esta realidade a Fundación Juana de Vega apoiou economicamente durante dous anos un proxecto de investigación desenvolvido polo Grupo de Investigación en Economía Ecolóxica e Agroecoloxía da Universidade de Vigo para estimar o impacto económico e social da enerxía eólica no rural de Galicia. Tratábase de analizar dous aspectos; por un lado determinar que parte das rendas xeradas polos parques eólicos quedaban no rural, nas mans dos propietarios dos montes nos que se instalan os muíños, e por outro lado, estudar que iniciativas de natureza produtiva ou non produtiva se desenvolvían no rural con eses recursos. No que se refire ao apartado das rendas que permaneceron no rural, o estudo revelou que no ano 2008 soamente reverteu neste ámbito o 1,18% do volume de negocio total xerado polos parques eólicos instalados en Galicia¹⁵. No caso galego, a estimación para o ano 2008 do volume de negocio derivado da xeración de enerxía eólica para a potencia instalada foi duns 700 millóns de euros, o que supón que os propietarios dos montes reciben cada ano pouco máis de 8 millóns de euros.

Entre o 1,18% e o 6% que se paga en comunidades como Canarias, hai un amplo percorrido e moitos millóns de euros ao ano que poderían ir directamente aos propietarios dos montes, á xente do rural, cos efectos indubidables sobre a renda e a calidade de vida. Eses cartos poden dar lugar a iniciativas como a rehabilitación de casas para turismo rural, investimentos na mellora de actividades agrícolas e gandeiras, ou simplemente de conservación de paisaxes rurais. O 1,18% do volume de negocio xerado é unha cativa achega do sector eólico ao rural galego, sobre todo se se ten en conta a súa rendibilidade¹⁶.

Un dos retos que deben afrontar os propietarios dos montes é o de mellorar o importe que reciben pola cesión dos montes para a instalación dos parques, debendo aspirar ao tres ou catro por cento do volume de negocio xerado, que representaría no rural unhas rendas de entre 21 e 28 millóns de euros anuais. Para poder negociar axeitadamente coas empresas eólicas os propietarios de montes deben ter información, e nese senso, a Fundación ten editado unha guía para propietarios e desenvolvido accións de difusión entre propietarios e comunidades de montes¹⁷.

Cómpre tamén modificar a lei do solo para recoller a realidade da nova situación. Os parques eólicos non se poden instalar en calquera parte, non todos os terreos teñen aptitude eólica, e os que son susceptibles de este aproveitamento, están incluídos nas Áreas de Desenvolvemento Eólico (ADE) previstas no Plan Sectorial Eólico de Galicia vixente. Os

¹⁴ Para ver a potencia eléctrica instalada en España por comunidades autónomas e a súa distribución por fontes de xeración, pódese consultar o "Informe do sistema eléctrico en 2010" de REE: http://www.ree.es/sistema_electrico/pdf/infosis/Inf_Sis_Elec_REE_2010_EISistElectporCCAA.pdf

¹⁵ Dentro das empresas que desenvolven a súa actividade na comunidade galega hai unha grande variabilidade, dándose o caso de que algunha chega a pagar aos propietarios o 4% do volume de negocio xerado. En outras comunidades, como Canarias, o que queda en mans de propietarios de montes chega ao 6% do volume de negocio xerado.

¹⁶ Para analizar a rendibilidade da explotación de parques eólicos basta con botar unha ollada ás contas dalgunhas das empresas que operan en Galicia. Algunhas delas teñen constituída unha sociedade diferente para cada parque eólico en explotación. O beneficio neto despois de impostos en todos os casos analizados, é moi superior ao 20% do importe neto da cifra de negocios.

¹⁷ A guía pode descargarse gratuitamente na web da Fundación Juana de Vega, no seguinte enlace: <http://www.juanadevega.org/descargas/all/GUIA%20PARA%20OS%20PROPIETARIOS%20DE%20TERREOS%20E%20C%20LICOS.pdf>

terreos incluídos nestas áreas, no caso de seren expropiados polos promotores eólicos, non poden ser valorados como se unicamente tivesen aproveitamento forestal.

Por último haberá que estar atentos aos novos procesos negociadores que se inicien para a instalación da potencia eólica adxudicada no derradeiro concurso eólico. Sería unha mágoa para o rural de Galicia que o establecemento do canon repercutise de xeito negativo sobre as rendas que puidesen recibir os propietarios do monte.

6. Conclusións

O sector primario ten unha grande importancia socioeconómica para Galicia, tanto porque a súa contribución ao PIB é superior á media do conxunto do estado, como porque en termos de emprego achega máis do 8% do emprego total de Galicia, duplicando a media estatal. Se se engade a agroindustria os datos reforzan esta idea achegando o 7,36% do VEB da comunidade e o 12,35% do emprego.

O sector agroalimentario está inmerso nun contexto cambiante e globalizado que lle obriga a facer un esforzo de planificación e de adaptación para asegurar a súa viabilidade. En termos xerais debe reforzar a súa posición competitiva, apostando pola investigación e a innovación en procesos e en produtos, mellorar na produtividade, afondar na diversificación da oferta cara a produtos de maior valor engadido, na diferenciación e na mellora no acceso ás canles de comercialización.

Nese contexto globalizado estase a producir un forte incremento da demanda de alimentos a nivel mundial motivada polo incremento da poboación, o que fai que Galicia non poida vivir de costas á terra. A terra é un activo que é necesario poñer en valor a través da produción, e este é un labor de todos os galegos, as administracións, os agricultores, os gandeiros e tamén dos consumidores.

No que se refire ao sector forestal, Galicia ten que facer unha planificación forestal rendible e sostible a longo prazo cunha axeitada diversificación en canto a aproveitamentos do monte e procurar pór en produción o 31% da superficie forestal abandonada. Para iso é fundamental fomentar o asociacionismo e a xestión conxunta de superficie forestal como fórmula que permita salvar os obstáculos que representa a escasa dimensión da propiedade en mans de particulares.

O rural galego ten futuro a través do desenvolvemento das actividades propias de produción agroalimentaria e forestal, pero tamén a través de actividades complementarias como o turismo vinculado ás rutas paisaxísticas, etnográficas, gastronómicas e de enoloxía. Require esforzo, imaxinación e tesón, pero en Galicia temos exemplos de éxito en todos os sectores de actividade do sector primario e derivados.

Bibliografía:

Agriculture and fishery statistics Main results 2009-2010. Eurostat. European Commission. Disponible en: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-FK-11-001/EN/KS-FK-11-001-EN.PDF

Anuario de estadística agraria 2009. Consellería do Medio Rural e do Mar. Disponible en: http://www.medioruralemar.xunta.es/institucional/estadisticas/anuario_de_estadistica_agraria/

Anuario de estadística forestal 2008. Ministerio de Agricultura, Alimentación e Medio Ambiente. Disponible en: http://www.magrama.gob.es/es/biodiversidad/temas/montes-y-politica-forestal/AEF_2008_COMPLETO_tcm7-158056.pdf

Anuario de estadística forestal 2009 (avance). Ministerio de Agricultura, Alimentación e Medio Ambiente. Disponible en: http://www.magrama.gob.es/es/biodiversidad/temas/montes-y-politica-forestal/avance_resultados_web_3agos-to_tcm7-171332.pdf

Balance enerxético de Galicia 2010. INEGA. Disponible en: <http://www.inega.es/sites/default/download/publicacions/BALANCE2010.pdf>

EUROCARNE, 2009. Informe de la industria cárnica en España.

FERNÁNDEZ GARCÍA, J. A., ARRANZ PÉREZ, M., 2000. El complejo Agroindustrial de Galicia. Anales de Economía Aplicada. XIV Reunión ASE-PELT-España.

Informe del consumo alimentario en España 2011. Observatorio del consumo y de la distribución agroalimentaria. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Disponible en: <http://www.magrama.gob.es/es/alimentacion/temas/consumo-y-comercializacion-y-distribucion-alimentaria/observatorio-de-consumo-y-la-distribucion-alimentaria/>

Informe del sistema eléctrico en 2010 de REE. Disponible en: http://www.ree.es/sistema_electrico/pdf/infosis/Inf_Sis_Elec_REE_2010_ElSistElectporCCAA.pdf

LAMPON CARIDE, F., MARTÍNEZ SENRA, A., 2004. Marketing en internet: el sector vitivinícola gallego. Revista de Estudios Regionales, nº 73, p 107-129.

LANGREO NAVARRO, A., 2009. El sistema de producción de carnes ante la crisis actual. Nuevos retos. Distribución y Consumo, nº 105, p 6-17.

MARTÍN CERDEÑO, V.J., 2011. Canales de distribución de carne y productos cárnicos. Distribución y Consumo, nº 120, p 49-59.

REY SALGADO, R., 2011. La distribución de vino en España. Distribución y Consumo, nº 120, p 60-69.

SEGOVIA LÓPEZ, C., SÁNCHEZ PÉREZ, M., 2007. Acciones de innovación en la gestión de las empresas hortofrutícolas. Distribución y Consumo, nº 93, p 47-66.

SINEIRO GARCÍA, F. et al, 2005: La industria alimentaria en Galicia. Fundación Pedro Barrié de la Maza. Instituto de Estudios Económicos de Galicia.

[Metodoloxía LEADER: Agora máis ca nunca]

▶ **José Antonio Santiso Miramontes**

Alcalde de Abegondo. Presidente da Asociación Galega de GDRs
e Ex Conselleiro de Agricultura da Xunta de Galicia.

A Asociación de Grupos de Desenvolvemento Rural de Galicia

A Asociación de Grupos de Desenvolvemento Rural de Galicia, é a entidade que agrupa aos 31 Grupos de Desenvolvemento Rural existentes na Comunidade Autónoma de Galicia no período 2007-2013, como unha única Rede Rural Autonómica, resultado dun importante esforzo integrador e de debate.

Os GDRs, chamados noutras Comunidades Autónomas Grupos de Acción Local (GALs), constitúense como entidades colaboradoras de AGADER (Axencia Galega de Desenvolvemento Rural), dependente ca Consellería do Medio rural, para a xestión do programa LEADER 2007-2013.

A Asociación de GDRs de Galicia ten entres os seus fins os seguintes:

1. Favorecer o desenvolvemento rural dos territorios, coordinando as accións dos GDRs, facilitando o intercambio de información e experiencias entre distintas zoas e axentes do rural, fomentando a introdución de novas tecnoloxías e promovendo a integración en redes.
2. Potenciación do sector agrario e forestal.
3. Concienciar á poboación sobre a necesidade de protexer, conservar e poñer en valor de xeito sostible o medio ambiente e tomar parte activa nelo, mediante actividades orixinais e innovadoras.
4. Difundir a metodoloxía LEADER como ferramenta de desenvolvemento territorial.

Durante o período de programación 2000-2006 existían tres tipos de programas de Desenvolvemento Rural en Galicia: LEADER +, PRODER II e AGADER. No período actual, a centralización de Grupos nun único programa supuxo unha maior homoxeneidade nas estratexias de desenvolvemento aplicadas polos Grupos, baseadas na metodoloxía Leader. Asímesmo durante o anterior período de programación, o 2000-2006, Galicia tivo practicamente todo o territorio da Comunidade Autónoma cuberto por programas xestionados polos GAL – a excepción das sete cidades-. Isto supuña o 98,85% do territorio e o 65,80% da poboación da Comunidade Autónoma., sendo a media de fondos públicos (LEADER, PRODER e AGADER) foi de 5,31 millóns de € por Programa.

Na actualidade, o Programa LEADER Galicia 2007 – 2013 está dotado de 149 millóns de €, cantidade que supón o 10% do Plan de Desenvolvemento Rural de Galicia, que con 31 Grupos, resulta un presuposto medio de 4,8 millóns de euros, pero con notables diferenzas entre Grupos en función de variables poboacionais, deste xeito, o Grupo con máis fondos no seu cadro financeiro ten 5.199.000 €, e o que menos 2.323.600 €.

Diferencias entre o anterior período de programación e o actual no que á aplicación de LEADER.

Cabe destacar os seguintes aspectos:

1. Menor número de Grupos, pasando de 40 a 31.
2. Menor presuposto por Grupo, coa conseguinte redución do tamaño medio dos equipos técnicos, que implicou na práctica a redución da capacidade de dinamización sobre os territorios. Así mesmo, a Comunidade Autónoma reservou fondos para dar axudas en líneas similares, “competindo” en certa medida cos Grupos.
3. Perdeuse tamén a capacidade de promover proxectos por parte dos GDRs, limitando por iso a súa capacidade de impacto sobre os territorios.
4. Constátanse ademais dificultades para afrontar ao día os pagos dos gastos de funcionamento, non habendo un anticipo inicial como no período anterior.
5. Está existindo “de facto” unha merma na capacidade de decisión dos GDRs. Sendo “meramente” entidades colaboradoras na xestión.
6. Existe a día de hoxe elevada incertidume sobre a continuidade dos cadros técnicos do Programa máis aló do ano 2013, o que en moitos territorios obrigará a perder estes referentes e a paralizar as dinámicas xa iniciadas, co que isto implica.
7. Por último, a nosa experiencia tamén nos di que o feito de ter os cadros financeiros divididos por anualidades complicou a xestión aos beneficiarios finais, provocando nalgún caso a perda parcial da axuda.

Pese a todo o dito, a Metodoloxía LEADER é FORTE, pois emana da sociedade organizada e canalízase a través dos líderes locais, sociais, económicos e políticos, por iso, LEADER en Galicia permitiu grandes avances dende a súa aplicación:

- A. Contribuír á mellora da **gobernanza** nas zonas rurais. O enfoque de abaixo a arriba e a propia constitución dos Grupos de Desenvolvemento Rural está permitindo aos distintos axentes do territorio ser parte activa na definición do futuro do mesmo. O feito de ter directivas amplas e traballar conxuntamente está a favorecer a aparición de alianzas “público-privadas” moi útiles para o desenvolvemento.
- B. LEADER continúa sendo a ferramenta máis potente para a **introdución de enfoques multisectoriais** e o **fomento da cooperación** no rural. O principio de **portas abertas** favorece a participación de todos os actores clave. A **cooperación interna** dos distintos actores **dentro dos Grupos é evidente**, xa que actúan todos baixo unha estratexia común. Ademais a cooperación entre Grupos neste período está comezando a dar resultados interesantes, sendo outro dos compoñentes xenuínos do LEADER.

- C. Sinalar tamén que LEADER está contribuíndo á **mobilización do potencial de desenvolvemento endógeno das zonas rurais** e á conseguinte creación de emprego, pois non debemos esquecer que son as micropemes o xeito de crear emprego máis estable deste país.
- D. Os Grupos de Galicia contan con Xuntas Directivas e Asembleas Xerais, na súa maioría activas, moi motivadas e ilusionadas, o que xunto a equipos técnicos solventes, preparados e profesionais, permiten levar a cabo unha execución do programa LEADER no que se implica ao maior número de actores posibles do medio rural galego e no que se **ANIMA e ALIMENTA** o xurdimento de proxectos.
- E. Por último, quixera sinalar que LEADER continúa a ser durante o período actual sinónimo de INNOVACIÓN.

O enfoque LEADER, os seus principios.

A principal diferenza entre LEADER e outras medidas políticas máis tradicionais é que LEADER indica “como” hai que actuar e non “que” hai que facer. O enfoque Leader pode resumirse en sete características fundamentais que se deben considerar como un conxunto dado que cada unha delas interactúa positivamente co resto.

Gráfico 1 ◀
Metodoloxía Leader



1. Desenvolvemento de estratexias territoriais e equipos técnicos de animación local.

No enfoque territorial, a aplicación das estratexias céntrase nun territorio pequeno, homoxéneo e socialmente unido, xeralmente con forte identidade local, sentimento de pertenza e necesidades e obxectivos comúns. Dispoñer dunha zona así como referencia facilita o recoñecemento a escala local de fortalezas e debilidades, ameazas e oportunidades, así como de estratexias de desenvolvemento “ad hoc” adaptadas á realidade e aos tempos dos axentes locais.

Este enfoque probablemente funcione mellor que outros, xa que permite adaptar con maior precisión as estratexias para satisfacer as necesidades reais e as vantaxes competitivas locais. Por outra banda, LEADER ten permitido que os territorios rurais dispoñan de equipos técnicos potentes, sen os cales a posta en marcha da metodoloxía sería case imposible. Son eles, estes equipos técnicos, unha peza clave na Metodoloxía LEADER.

2. Enfoque abaixo – arriba en todo o proceso.

Enfoque ascendente implica que as partes interesadas a escala local participan na toma de decisións sobre a estratexia e na selección das prioridades que se vaian a establecer na súa área. A experiencia amosa que este enfoque non debe considerarse alternativo a enfoques descendentes das instancias nacionais ou rexionais, senón que debe combinarse con eles para acadar mellores resultados globais.

Pode considerarse que das sete características do LEADER a máis peculiar é o enfoque ascendente. As políticas que adopten este enfoque deben concibirse e aplicarse de modo que se adapten o mellor posible ás necesidades das poboacións ás que van destinadas, e un xeito de garantir este obxectivo é invitar ás partes interesadas a escala local a tomar as rendas e participar. A participación non debe limitarse á fase inicial, senón que debe estenderse ao proceso de aplicación, contribuíndo á estratexia, á realización dos proxectos seleccionados, e a facer balance e tirar conclusións para o futuro.

3. GDRs como agrupacións público-privadas de carácter local

O establecemento dunha asociación local denominada en Galicia “Grupo de Desenvolvemento Rural”, é unha característica orixinal e importante do enfoque LEADER.

Os GDRs están integrados por socios públicos e privados, estando ben equilibrados e sendo representativos dos grupos de interese local existentes, de tal xeito que os socios e asociacións privadas representen, alomenos, o 50% da Asociación local.

Un GDR debe reunir aos grupos de interese pertinentes dunha zona en torno a un proxecto común, ter autonomía para tomar decisións e ser multisectorial, ser capaz de aproveitar as oportunidades que ofrezan os diversos recursos locais e estar aberto a ideas innovadoras, vinculando e integrando enfoques sectoriais diferentes.

4. Fomento da innovación

Entendida nun senso amplo, xa que pode significar a introdución de novos produtos, novos procesos, novas organizacións ou novos mercados, o LEADER pode cumprir unha función valiosa estimulando novos e innovadores enfoques para o desenvolvemento das zonas rurais. O ideal para o fomento desta innovación é outorgar aos GDRs amplas marxes de liberdade e flexibilidade para tomar decisións sobre as medidas que desexen respaldar.

5. Desenvolver actuacións integradas e multisectoriais

Leader non é un programa de desenvolvemento sectorial; a estratexia de desenvolvemento local debe contar con un fundamento multisectorial que integre varios sectores de actividade. Así, as medidas e proxectos das estratexias locais deben vincularse e coordinarse como un conxunto coherente.

6. Artellamento de redes territoriais

A conexión en redes implica o intercambio de experiencias e coñecementos entre grupos LEADER, zonas rurais, administracións e organizacións que interveñan no desenvolvemento rural. Crear redes é un xeito de transferir boas prácticas, difundir innovacións e aproveitar as leccións aprendidas.

7. Cooperación

A cooperación supón ir máis aló da conexión en redes e supón que un GDR emprende un proxecto conxunto con outro grupo, xa sexa LEADER ou ben un grupo que teña un enfoque parecido, noutra rexión, Estado membro ou mesmo noutro país.

A cooperación pode servir de axuda aos grupos Leader para a potenciación das súas actividades locais, e pode permitirlles resolver determinados problemas ou ben engadir valor aos recursos locais.

Os proxectos de cooperación deben constituír un proxecto conxunto concreto, xeralmente xestionado dende unha estrutura común.

[Reflexiones sobre metodología LEADER para un medio rural vivo de cara al nuevo marco 2014-2020]

▶ **Jorge M. Blanco Ballón**

Ingeniero agrónomo por la Escola Politécnica Superior de Lugo, USC, y Máster en Xestión do Desenvolvemento Rural. Responsable técnico del Programa LEADER en la Asociación Mariñas-Betanzos.

1. Las especificidades LEADER.

1.1. El enfoque territorial

El enfoque territorial consiste en definir una política de desarrollo a partir de las realidades, puntos fuertes y puntos flacos particulares de una zona. En LEADER, esta zona es una unidad territorial rural que tiene cierta homogeneidad, caracterizada por una cohesión social interna, una historia y tradiciones comunes y un deseable sentimiento de identidad compartido.

Su tamaño puede variar sensiblemente en función del contexto y la estrategia de desarrollo adoptada, no teniendo necesariamente que coincidir con una unidad administrativa preestablecida.

La razón de ser del enfoque territorial está relacionado con la preponderante función que deben desarrollar los recursos autóctonos en la promoción de un desarrollo duradero, siendo los agentes locales los más indicados para conocer los puntos fuertes y los puntos flacos de su territorio y para desarrollar una visión global de su potencial.

Los recursos locales pueden ser físicos, ambientales, culturales, humanos, económicos y financieros, institucionales y administrativos. Se ha demostrado que la definición de políticas de desarrollo desde lo local, tienen más eficacia y permiten movilizar estos recursos de forma más eficiente. El enfoque territorial permite:

- valorizar y movilizar los recursos autóctonos que hayan sido infravalorados anteriormente;
- ofrecer mejores perspectivas de desarrollo duradero que las políticas que aplican medidas no diferenciadas a todas las zonas rurales desfavorecidas;
- formular una visión global para el territorio.

1.2. El enfoque ascendente

El enfoque ascendente tiene como fin fomentar la toma de decisiones participativa a nivel local, para todo aquello que tenga que ver con las políticas de desarrollo. Se persigue la implicación de los agentes locales: la población en su conjunto, los grupos de interés económicos y sociales, así como las instituciones públicas y privadas representativas.

Las actividades de formación y animación forman un componente estratégico del enfoque ascendente:

- sensibilización, formación, participación y movilización de la población local para la identificación de los puntos fuertes y puntos flacos del territorio (diagnóstico),



- participación de los diferentes grupos de interés en las opciones estratégicas del programa de innovación rural,
- transparencia de los criterios de selección de las acciones llevadas a cabo.
- La participación puede darse en diferentes etapas del programa, bien antes de la definición del plan, durante la realización de este o tras su ejecución y evaluación, y puede estar garantizada por la participación directa o por medio de representantes de intereses colectivos.
- Para que sea eficaz, el enfoque ascendente tiene que ser aplicado en un territorio relativamente pequeño, donde los agentes locales se conozcan, puedan reunirse fácilmente y puedan tener la ocasión de participar en la toma de decisiones. Por lo tanto, está estrechamente ligado al enfoque territorial.

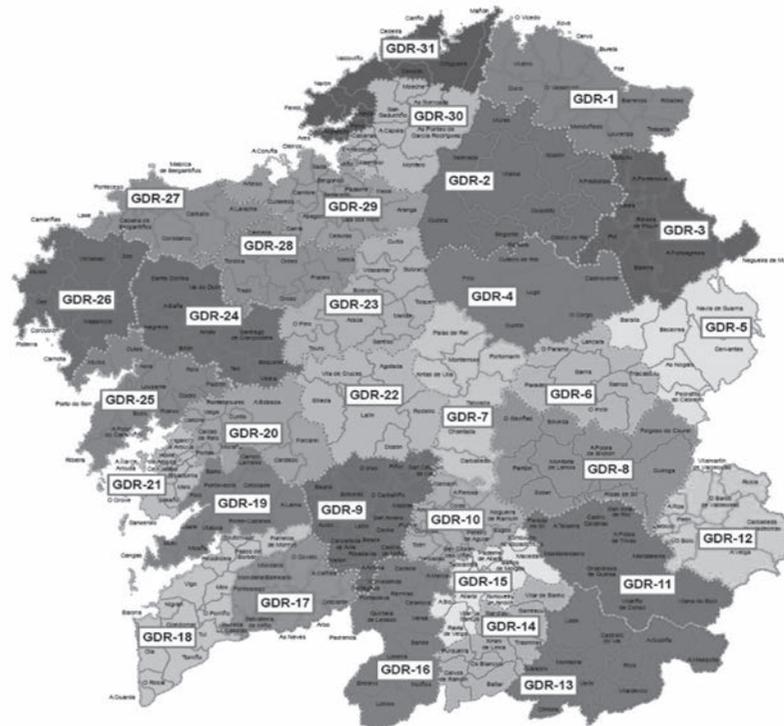
1.3. El partenariado público-privado.

En el marco de LEADER II, el “Grupo de Acción Local” (GAL) es un conjunto de agentes públicos y privados asociados en una cooperación, que identifica una estrategia común y acciones innovadoras para el desarrollo de una zona rural. Estos asociados deberían representar a los

principales agentes de la vida económica y social de la zona, y a los diferentes sectores y asociaciones preocupados por el medio ambiente, y por la integración social y cultural.

Los GAL, que no corresponden a una administración pública ni al sector privado, suponen una de las especificidades más originales y estratégicas introducidas por el Programa LEADER, con un poder de toma de decisiones y un presupuesto relativamente importante. Estos Grupos podrían ser los gérmenes de nuevos modelos de organización con capacidad de influir en el equilibrio institucional de los territorios.

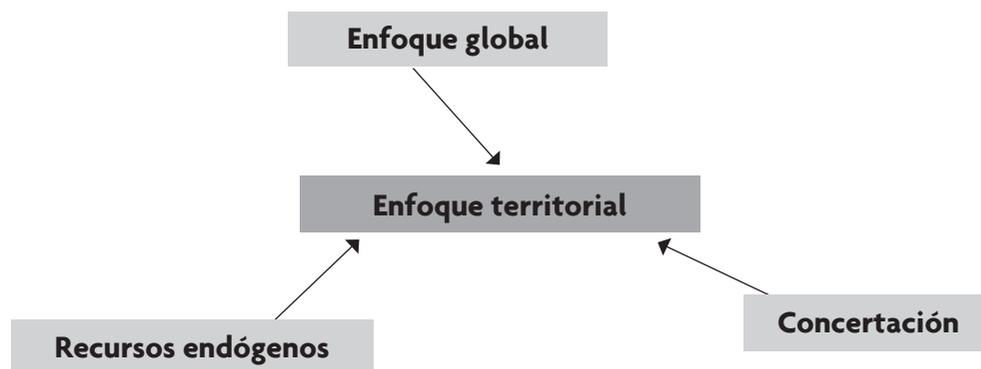
Distribución territorial dos GDR de Galicia. ◀



1.5. El enfoque multisectorial de estrategia y de las acciones.

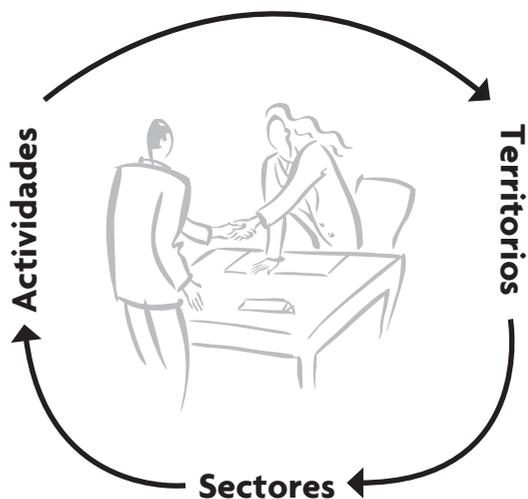
Las relaciones entre actividades figuran como subtítulo de LEADER: “Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural”. Las actividades y los proyectos previstos y auxiliados desde LEADER no deberían ser medidas individuales ni separadas, sino que deberían estar coordinadas e integradas en un conjunto coherente. La integración puede afectar a las actividades realizadas en un mismo sector o en diferentes sectores, a todas las actividades del programa o a grupos de actividades concretas. Esta perspectiva permite interrelacionar y reaccionar si fuese preciso, ante todos los problemas y puntos clave del proceso que pueden ser estratégicos para la zona.

Otro enfoque mucho más complicado tiene como objetivo optimizar las relaciones intersectoriales que pueden establecerse entre las actividades. Se trata de adoptar una visión global de intervención, de implicar a todos los sectores pertinentes del territorio (económicos, sociales, culturales y ambientales), y de intentar conseguir que se inicie el mayor número de acciones posible a nivel multisectorial.



1.6. Cooperación y puesta en red.

La introducción en redes y la cooperación generan un marco que facilita el flujo de información y el intercambio de experiencias entre los agentes implicados en actividades de desarrollo rural. Contribuyen asimismo a la transferencia y difusión de estas experiencias. Los participantes en estas redes no son sólo Grupos de Acción Local, sino también agentes con una dimensión colectiva, interlocutores socioeconómicos y asociaciones locales.



1.7. Carácter innovador de la estrategia y acciones.

Uno de los objetivos más importantes de LEADER II es *fomentar las actividades innovadoras realizadas por los agentes locales, públicos y privados, en todos los sectores de actividad del medio rural, difundiendo estas experiencias y ayudando a los agentes rurales de otros Estados miembros a inspirarse en los resultados obtenidos.*

La innovación y el carácter demostrativo han formado parte de los criterios de subvencionabilidad de las acciones financiadas en el marco de LEADER hasta este periodo, dando varias interpretaciones al carácter innovador que deberían tener las acciones LEADER:

- a) acciones cuyo fin es lograr nuevas formas de valorización de los recursos locales y específicos del contexto rural, sobre todo a nivel cultural y ambiental; productos turísticos que valorizan la identidad local; acciones cuyo fin es mejorar la capacidad de iniciativa de la población;
- b) determinadas acciones con impacto para el desarrollo territorial que no han sido tenidas en cuenta por las demás políticas de desarrollo;
- c) acciones que aportan nuevas respuestas a los puntos flacos y a los problemas de las zonas rurales, como por ejemplo, el declive de la actividad y del empleo agrícolas, el éxodo de las personas más cualificadas, el aumento del paro entre los jóvenes y la inseguridad del empleo, el creciente aislamiento tras la desaparición de ciertos servicios a las empresas o a las personas, la degradación del medio ambiente;

d) acciones que corresponden a la definición clásica de la innovación, sobre todo tecnológica: un nuevo producto, un nuevo procedimiento, una nueva forma de organización, un nuevo mercado, incluyendo la utilización de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación en el medio rural.



2. LEADER como herramienta para la innovación y la promoción económica.

Tanto las investigaciones elaboradas desde distintos foros, como las propias evaluaciones finales de los programas anteriores, demuestran y ponen de manifiesto que LEADER ha contribuido y sigue contribuyendo a fomentar la innovación en las zonas rurales, así como a dinamizar la economía y generar empleo.

Alcanzar estos objetivos aplicando el Método LEADER no resulta fácil por muchas razones: el método requiere de un aprendizaje social de todos los agentes que participan, técnicos, políticos, etc.; requiere de una reflexión previa de estos agentes para formular la estrategia a desarrollar, que responda a las necesidades locales; requiere de un territorio más o menos homogéneo y con dinámicas conjuntas; requiere de unos equipos técnicos capaces y motivados; requiere de un liderazgo legitimado del propio Grupo; y de muchas otras cosas, que si no se dan en conjunto, pueden hacer que los Grupos y los programas no funcionen.

Alcanzar ese funcionamiento ideal de un Grupo, permite que el programa LEADER se vea como una herramienta para trabajar EN el territorio, PARA el territorio y CON los agentes locales, siendo casi el único programa dotado con fondos públicos que participa de este enfoque de proximidad (incluiría también entre estos el Programa LIFE).

Cuando se alcanza algo “parecido” a este funcionamiento, se producen los verdaderos resultados que aportan valor a los territorios y se traducen en dinámicas en las que multitud de agentes salen beneficiados. Durante estas Jornadas se han puesto y se pondrán ejemplos de ello.

3. Reflexiones sobre metodología LEADER para un medio rural vivo de cara al nuevo marco 2014-2020.

Algunas recomendaciones de cara al nuevo periodo de programación 2014-2020:

- a) Evitar la ruptura temporal de los programas de desarrollo, que evitarían paralizar los procesos en marcha en los territorios. Para ello resultaría clave asegurar la continuidad de los equipos técnicos, que son los agentes que tienen como misión “engrasar” los engranajes para que funcione la maquinaria territorial LEADER, así como de prestar apoyo a los emprendedores, no sólo en la puesta en marcha de sus proyectos sino en el desarrollo posterior.
- b) Aprender de los resultados del periodo 2007-2013, siendo para ello necesario pararse a reflexionar y dedicar tiempo a este proceso de evaluación, que es una de las grandes asignaturas pendientes de LEADER. Resulta primordial conocer los impactos, no sólo los cuantitativos sino también los cualitativos. Lo recomendable sería incorporar la evaluación continua de los programas, que permita “corregir” o adaptar el programa a los avances de este o a la propia realidad cambiante.
- c) Repensar las formas de apoyar a los emprendedores con fórmulas más innovadoras y menos gravosas para los gobiernos, como apoyo mediante avales o préstamos, y no preponderando la ayuda a fondo perdido.
- d) Reflexionar sobre la elegibilidad de proyectos en determinados municipios de elevada población, que sí pueden aportar soluciones y compartir estrategias en el Grupo de Desarrollo con el resto de municipios, pero en los que las inversiones LEADER se diluyen.
- e) Fortalecer las capacidades y la potencia de los equipos técnicos, como agentes ejecutores de la estrategia que se define desde el territorio, como técnicos de apoyo en los procesos y cómo materializadores en proyectos de las líneas estratégicas propuestas por el propio Grupo.
- f) Recuperar el carácter de los Grupos de Desarrollo como agentes dinamizadores, como agentes sobre los que confluyen las estrategias de desarrollo rural de los territorios, no limitándose a ser “meros tramitadores” de ayudas económicas.

- g) Evitar o escapar de los “enemigos” de la Metodología LEADER:
- a. Los plazos de la administración, que no son los mismos que los de las personas, los ritmos empresariales y los territoriales.
 - b. Evitar los PDR tipo “café para todos”, pues LEADER debería permitir la confección de “trajes a medida” para cada territorio.
 - c. Evitar el “drenaje” de recursos económicos que deberían quedarse en los territorios rurales hacia otras zonas, vía prestación de servicios, maquinaria y bienes de equipo, etc., y hay ejemplos de ello, como Asociaciones de productores que hacen sus propias máquinas para recoger fruta, o para recoger castañas, utilización de maquinaria de segunda mano, etc.

Como Corolario, trasladar que se está dando actualmente la paradoja de que LEADER, desde que se ha incorporado a los PDRs nacionales y autonómicos ha perdido frescura, se ha burocratizado más todavía, y existen Grupos que habían depositado muchas ilusiones y dedicación en los últimos 10-15 años, y que en cierta medida están defraudados, cuando por otra parte se han incorporado a LEADER los países del Este de Europa, de reciente entrada en la Unión, que están viendo la metodología como lo que fue aquí a principios de los noventa: una herramienta para mejorar la gobernanza a nivel territorial y para afrontar los procesos de desarrollo en las zonas rurales, alejada de “corsés” burocrático-administrativos.

Resulta pues necesario APRENDER Y RECOGER LOS FRUTOS DE LEADER, tanto desde la perspectiva del territorio, de los Grupos y los agentes locales, como de la administración autonómica y central, de cara a que los nuevos PDRs 2014-2020 permitan una mejor y más eficiente aplicación de los fondos gestionados con la Metodología LEADER. Depende de nosotros, y en ello estamos.

[El paisaje como estrategia]

Manuel Borobio Sanchiz

Arquitecto, Profesor Asociado da Universidade da Coruña.
Director del Instituto de Estudios del Territorio. Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas. Xunta de Galicia.

Francisco Castillo Rodríguez

Doctor Geógrafo. Director del Departamento Técnico de Estudios del Instituto de Estudios del Territorio. Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas. Xunta de Galicia.

“...El paisaje no se impone, mas se ofrece, pero solamente a la mirada atenta del que, reconociéndose parte integrante del paisaje, decide aprender de su lenguaje y, al mismo tiempo, aprender algo sobre sí mismo y sobre la vida”

Turri, E. (2004),

El paisaje surge con fuerza en las últimas décadas dadas sus potencialidades en el seno de la ordenación territorial. Respondiendo a una demanda social ligada a la toma de conciencia ambiental. El Convenio Europeo del Paisaje, constituye un hito en este proceso, al convertirse en el primer texto internacional que recoge el derecho de la ciudadanía al disfrute de un paisaje de calidad. Este impulso ha revitalizado los estudios paisajísticos, bajo una concepción integradora, intentando abarcar todas las miradas e interpretaciones que el paisaje posee. Y en este renovado contexto, las políticas de paisaje ofrecen una nueva oportunidad para encajar las acciones dirigidas al desarrollo de modelos de planificación sostenibles, desde el principio de la gobernanza. Postulados que el paisaje reconoce como sus pilares. En el presente texto se pasa revista a esta mirada contemporánea al paisaje, a su papel como herramienta eficaz en la planificación territorial, deteniéndose en la experiencia del Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, como ejemplo de instrumento de nueva generación que asume el papel catalizador del paisaje.

El término paisaje tiene una intensa capacidad de evocación. Es un concepto polisémico que nos remite, entre otros, al mundo del arte, la cultura, la geografía o la arquitectura. Un objeto de conocimiento que ha suscitado el interés de disciplinas tan dispares como la estética, la ecología, la antropología o la biología. Pero, más allá de las disquisiciones sobre la etiología del término y su dimensión académica, lo cierto es que todos nosotros construimos nuestra identidad, tanto individual como colectiva, a través del lugar en el que nos desarrollamos, a través de un paisaje. Un paisaje en el que nos reconocemos, en el que descubrimos las claves de nuestra cultura, en el que podemos evocar a nuestros antepasados y en el que dejaremos nuestra esencia como persona, y huella como sociedad. El paisaje es, en consecuencia, un producto social conformado a lo largo del tiempo, en el que, con una lectura serena, es posible identificar los éxitos y los fracasos de la relación entre el ser humano y el territorio que lo acoge. Como afirmaba el profesor Milton Santos (1996), el paisaje es un mosaico vivo hecho de pedazos de tiempos, pretéritos unos, actuales otros. Cualquier paisaje es, a la postre, la expresión de una dialéctica entre los factores naturales de un territorio y las culturas que lo han ocupado.

Al nombrar un camino, una montaña o una aldea dimos el primer paso en la construcción del paisaje, el territorio dejó de ser anónimo, se humanizó vinculándose a las formas culturales que personalizan cada lugar. Por ello, cada rincón de Galicia está impregnado de valores – simbólicos, religiosos, estéticos- que como pueblo le hemos otorgado a través de nuestra

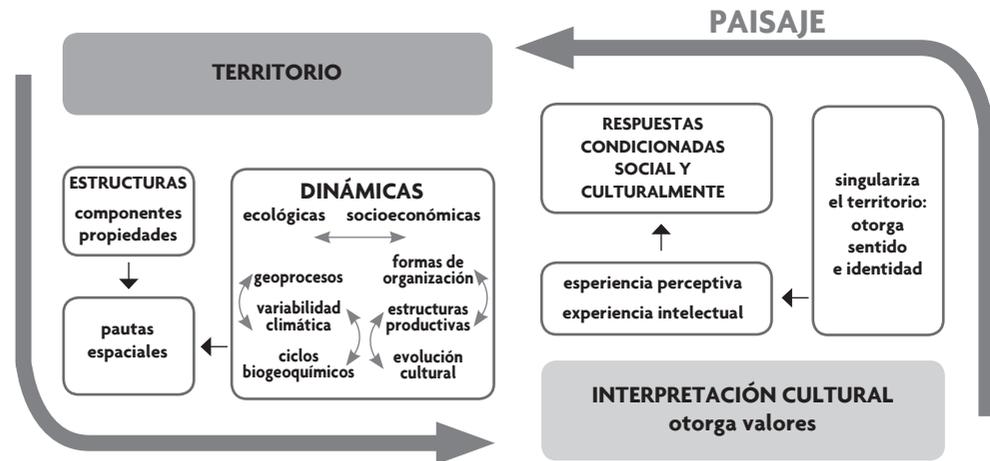
particular manera de entender el mundo. Por ello, el paisaje atesora las huellas de las historias que nos permiten entender el devenir cultural que nos singulariza. En palabras de Rosa Barba: *“cada paisaje lleva impresa la huella de quienes lo han precedido y deja para el futuro otra huella que otros reconocerán en él. Por ello el paisaje continúa.”* Y esta lectura patrimonial del paisaje nos compromete como sociedad a proteger los valores tangibles e intangibles que en él se dan cita. El paisaje rural, en el caso que nos ocupa en el presente curso es, por tanto, un elemento de identidad territorial que requiere de un esfuerzo colectivo para conocerlo, estimarlo y ponerlo en valor. Y todo ello sin cometer el error de fosilizarlo, convirtiendo las actuaciones en un fino ejercicio de taxidermista. Todo paisaje es una entidad viva que requiere ser ordenada y gestionada a través de formas nuevas que abran un camino de oportunidades, sin darle la espalda a las lecciones del pasado y sabiendo aprovechar las oportunidades presentes.

Los procesos de construcción de los paisajes del rural gallego poseen una dilatada historia. En ellos, las construcciones y los métodos productivos son el fruto maduro de un conocimiento acumulado a lo largo de muchas generaciones, que han llegado a interpretar las posibilidades y limitaciones de sus tierras (de Llano, P.,2006). Este aprendizaje de las comunidades agrarias les ha llevado a alcanzar soluciones que no comprometen, en exceso, los flujos biogeoquímicos y la estabilidad del suelo, que conceden el protagonismo a los materiales del lugar y que se adecúan a las condiciones climáticas y, por supuesto, a las necesidades del rural. Así, el resultante formal de esta cultura agraria que es el paisaje, nos ofrece todavía escenas de alta calidad estética como consecuencia de haber alcanzado un equilibrio con el medio. Es verdad, que la prolongada intervención del hombre en el medio ha transformado sustancialmente las condiciones biofísicas originales. Pero no es menos cierto que también ha generado nuevos paisajes de alto valor ecológico y cultural. En este sentido, muchos autores coinciden en apuntar que el éxito de las políticas dirigidas al medio rural deben explorar las opciones que ofrece la recuperación de esa herencia cultural, de esas formas de vida que han creado unos *“paisajes-memoria”* (Martínez de Pisón, 2009), en los que se perciben usos y costumbre en armonía con las limitaciones del medio. Es decir, soluciones que hoy calificaríamos de sostenibles. Los cambios vertiginosos a los que se ha visto sometido el rural en las últimas décadas, impuestos por las lógicas de una economía globalizada y descentralizada, junto con la burda trasposición de lo urbano al mundo rural, ha puesto en peligro de supervivencia al mundo rural, como modo de vida. Conscientes de que la raíz del problema no se encuentra en el hecho de la transformación –consustancia a todo paisaje vivo–, sino en el carácter e intensidad de la misma. Por ello, como proclama el propio Consejo de Europa (2003,42), el *“inventario del patrimonio rural de una región o de un terrazgo comienza por la lectura del paisaje que se tiene delante de los ojos”*.

En los países desarrollados existe una clara demanda social en torno al tema paisajístico, ligada sin duda, a la toma de conciencia ambiental y a la inquietud que generan las profundas

transformaciones a las que hemos sometido a nuestros paisajes en las últimas décadas. Esta corriente de opinión reclama a las administraciones el despliegue de políticas en materia de paisaje, basadas en los principios de sostenibilidad y de gobernanza. Es decir, en el control democrático de las dinámicas de transformación que, inevitablemente, experimentan nuestros territorios. Esta demanda ha encontrado adecuada respuesta en el Convenio Europeo del Paisaje (CEP). Un texto de enorme calado, auspiciado por el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, que supone el reconocimiento jurídico del paisaje como bien generalizado y objeto de derecho de las poblaciones, en tanto que aspecto importante de su calidad de vida. A la luz del CEP, los paisajes se convierten en bienes colectivos jurídicamente reconocidos, sujetos a demandas sociales que las administraciones deberán satisfacer. Este es el reto que tiene por delante Galicia en relación al conjunto de sus paisajes y en particular a los paisajes agrarios.

Ilustración 1 Integración del paisaje en los procesos de decisión y gestión del territorio.



Pensar el paisaje.

El concepto de paisaje, en el que objeto y sujeto interactúan, constituye un significante con múltiples significados e interpretaciones y por consiguiente, difícil de encajar en teorías absolutas o definiciones universales. Por su propia naturaleza, solo admite propuestas de acercamiento al fenómeno. Parafraseando a Raffaella Milani, *“podemos estudiar el paisaje bien como arte, bien como categoría del pensamiento y de la actividad humana que diseña una compleja arquitectura del hacer y del imaginar”* (2008).

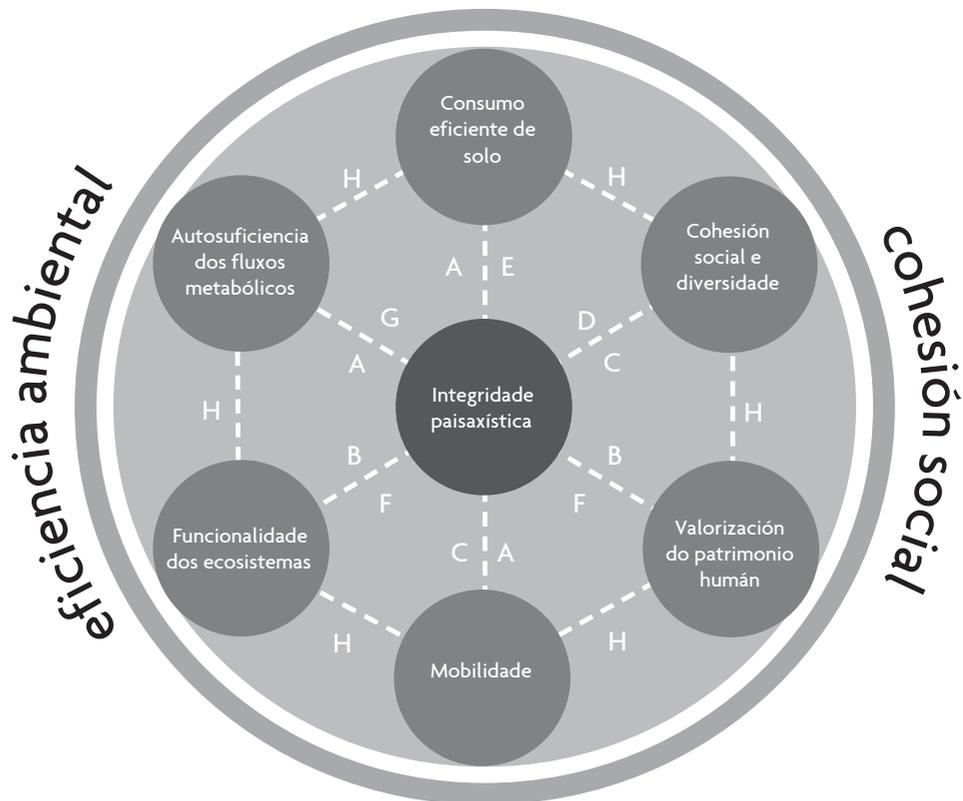
A pesar de ello, el Convenio Europeo del Paisaje se atreve con una definición de paisaje: “cualquier parte del territorio, tal y como es percibida por las poblaciones, cuyo carácter resulta de la acción de factores naturales y humanos y de sus interrelaciones”. Una definición que nace

con una calculada vocación conciliadora, que intenta dejar atrás postulados absolutos para dar cabida a todas las miradas, apostando por la complementariedad de las mismas. Este nuevo escenario sienta las bases de un nuevo tiempo en el que se superen las barreras disciplinares -lo holístico no admite aproximaciones parciales- y las disputas estériles en torno a la subjetividad versus objetividad del paisaje. Estamos persuadidos de que la creatividad y la expansión de conocimientos germina en espacios de intersección, como el que plantea el paisaje. Siendo éstos los caminos a seguir para hacer realidad el potencial del paisaje como estrategia.

Los paisajes son instantáneas de un complejo devenir, surgido de la dialéctica entablada entre variables de diversa etiología, unas naturales y otras antropogénicas (Pérez, A., 2000). El resultado final aprehensible a través de los sentidos nos arroja imágenes que dan pie a una de las posibles lecturas del paisaje, la estética, en tanto que composición más o menos armónica de una paleta de colores, volúmenes, texturas y formas. Este “rostro” del paisaje corresponde a lo que el profesor González Bernaldez (1981) llamó el *fenosistema*. Pero hay una trama no visible responsable última de las dinámicas que mantienen los sutiles equilibrios que dan forma a los paisajes -*el criptosistema*-.

Todo paisaje se puede concebir también como una suerte de palimpsesto, una herencia de muchos momentos diferentes. Es sobre todo cambio, es el resultado de sumas y restas, de diversas dinámicas que operan a escalas espacio-temporales diferentes e interactúan sobre un mismo escenario, generando una convergencia de comportamiento en términos sistémicos. Llegar a comprender el paisaje requiere de una concepción genética capaz de desentrañar esos “tiempos” del paisaje y los factores que esculpieron su impronta material en unos casos, inmaterial en otros. Desde los grandes procesos de baja frecuencia, responsables de las geoformas, los dominios climáticos y la distribución espacial de la biota -que operan a escalas geológicas y que conforman la estructura física del paisaje-; hasta aquellas otras dinámicas naturales de alta frecuencia, como las mareas, las estaciones o la variabilidad atmosférica que modifican los paisajes a escala de detalle. E interactuando con ellas, íntimamente ligadas, las dinámicas fruto de la acción humana, que a lo largo del tiempo han transformado esa matriz biofísica, modificando radicalmente sus texturas, otorgando valores a la realidad, llenando de significados los lugares, de herencias, de tiempos, de vida. Los procesos de “metacronicidad” entre la actividad humana y los factores ambientales son, en última instancia, la clave para entender la evolución del paisaje. El prolongado uso del territorio por parte de los grupos humanos ha ido acumulando un sinfín de impactos directos e indirectos que dejaron su huella en forma de señales de diversa naturaleza que forman parte de una vieja narración escrita en el paisaje. La empresa de leer esa obra es tan atractiva como difícil. El reto al que nos enfrentamos consiste en interpretar nada menos que la complejidad, desentrañar los procesos, ritmos y tiempos que transforman el paisaje, con la intención de ordenar y gestionar sus cambios, iluminando los valores que integran cualquier paisaje: estéticos, históricos, simbólicos, ecológicos y culturales.

Ilustración 2 Modelo conceptual. La integración paisajística. Meta-bolismo territorial



Las miradas al paisaje.

El paisaje es la manifestación formal de un territorio sobre la que todos nosotros tomamos conciencia a través de los sentidos, propiciando a una experiencia estética e intelectual –como fuente de placer y de saber-, cobrando, en definitiva, significados socioculturales. Porque el territorio contiene una serie de códigos en sus manifestaciones formales que activan estas respuestas. El paisaje es el marco de todas las formas de pensamiento simbólicas, religiosas científicas.... Y es a través de esta interpretación cultural como otorgamos los valores que acaban singularizando cada porción del territorio, dándole sentido e identidad.

Pero ¿qué vemos?, ¿cómo se construye la experiencia sensorial sobre el entorno que nos envuelve y del que, a su vez formamos parte?. Sabemos que la mirada es subjetiva y que, por tanto, la realidad observada se percibirá de manera diferenciada, intencionada, según el perfil y la experiencia cultural del observador.

La mirada primigenia, la más espontánea es aquella que interpreta de forma intuitiva el mundo que nos rodea. Una experiencia asimilable a la mirada de un niño, es decir, aquella que se crea espontáneamente y en la que las emociones condicionan la experiencia. Gusta o disgusta, atrae o repele. El niño aprehende el paisaje y los expresa de manera fresca, sin tamices culturales ni filtros de-formativos.

Frente a esta mirada se sitúa la mirada compleja del artista, la que re-interpreta lo que percibe, re-crea lo que siente y experimenta, vaciando en su obra todo su bagaje personal y cultural, con la posibilidad de re-conducir tendencias y, por lo tanto, la atención a determinados aspectos del objeto contemplado.

Y entre ambas, conformamos la mirada colectiva, social y técnica, que busca aprehender y comprender lo que percibe. Que pretende integrar en su cultura, las estructuras y las dinámicas que animan los paisajes para, de este modo, interpretar y valorar los colores, tramas y formas que construyen las escenas. Y así, dar nombre y otorgar valores a los elementos naturales, reconocer lo antiguo y lo nuevo, las permanencias y los cambios que contribuyen a crear paisaje a través de los objetos que, para satisfacer sus necesidades, ha incorporado a lo largo del tiempo, aspecto este que de una u otra forma deberá seguir haciéndolo.

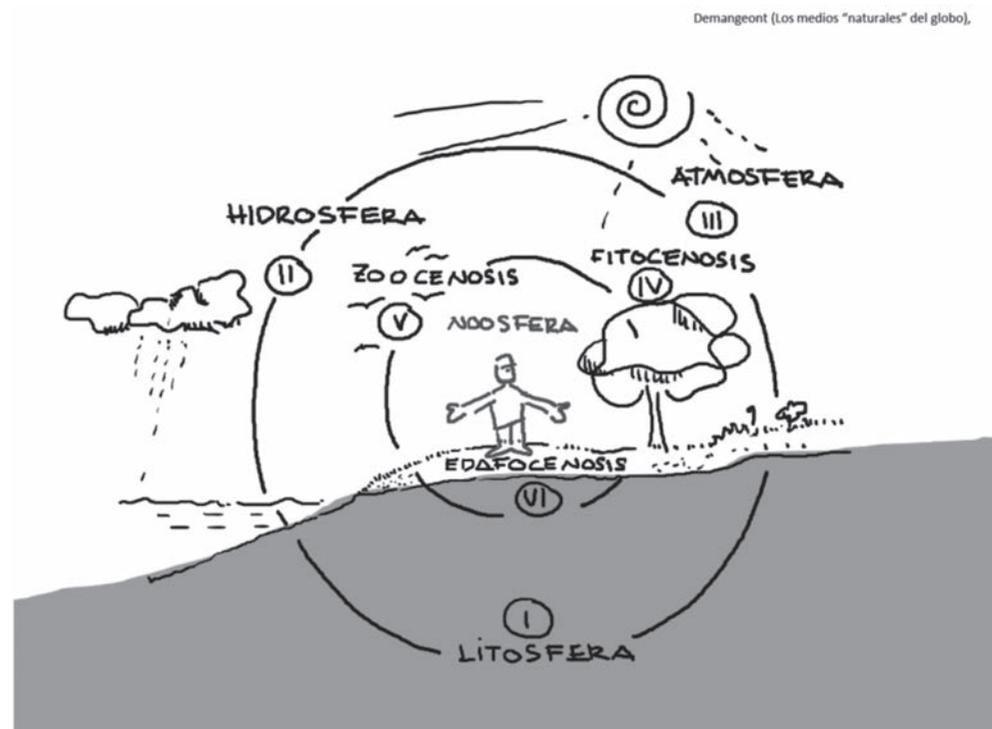
Nuestros modos de operar sobre el paisaje están influidos por la forma en que éste se percibe, hasta el punto de poder afirmar que el paisaje nace de la mirada sobre una porción del territorio y, en consecuencia, tiene varias lecturas, varios contenidos semánticos. El paisaje se podría concebir como un particular lenguaje, en el que el perceptor atribuye significados a los elementos y relaciones presentes en la escena que contempla. Una atribución que, lógicamente, está condicionada por una serie de premisas y valores, emociones, actitudes, ideologías.

Se afirma que la contemplación del paisaje contemporáneo está marcada por “arquetipos” que se han fraguado a través de diversos medios –la pintura, la fotografía, los medios audiovisuales- Este hecho formaría parte de la “socialización del paisaje”. Como afirma Martínez de Pisón (2009), *“...Los paisajes son testigos culturales, legados como las artes, el pensamiento, la literatura de un país, pero envueltos en la vida”*.

La mirada contemporánea.

El paisaje tiene un rostro visible que provoca experiencias estéticas y culturales y un trasfondo en el que factores naturales y antrópicos interactúan para mantener viva la apariencia que somos capaces de captar a través de los sentidos. Así, un territorio en equilibrio, en el que los flujos ecológicos están garantizados y actúan con eficacia y en el que las intervenciones humanas responden a estrategias inspiradas en los principios de sostenibilidad, acaba por

Ilustración 3 Los medios “naturales” del globo de Demangeont, traídos como forma de comprender la comprensión del territorio desde la integración de las múltiples miradas.



reflejar paisajes armoniosos que producen sensaciones agradables y contribuyen, sin duda, a la mejora de la calidad de vida de sus habitantes. En este sencillo principio se inspira las políticas contemporáneas en materia de gestión, ordenación y protección del paisaje. En el derecho de todos nosotros a disfrutar de un paisaje entendido como herencia cultural y manifestación material de nuestra relación con el mundo y en el que reconocemos nuestra señas de identidad.

Como señalábamos en la introducción, la definición de paisaje recogida en el Convenio Europeo del Paisaje apuesta por la convergencia de interpretaciones. Ésta no niega la dimensión física, material y objetiva del paisaje, propia e independiente de la mirada del observador. No discute, por tanto, la necesidad de que los estudios de paisaje aborden el análisis de los elementos y dinámicas de dicha configuración física, de su materialidad y temporalidad concretas, compuesta de elementos y procesos mensurables. Sobre todo en su derivada más operativa de gestión territorial. Ahora bien, esta objetividad, imprescindible para cimentar un corpus sólido de conocimiento del paisaje, debe complementarse con

la decodificación de la amalgama de símbolos y significados que impregnan esa realidad material, ligados a las culturas que a lo largo del tiempo los han producido. Es necesario, por tanto, recabar esas miradas, tanto las contemporáneas, como las pretéritas de las poblaciones que viven o vivieron el paisaje objeto de análisis y que contribuyen a su configuración actual. Porque todo ello también es paisaje que puede llegar a ser objetivado a través de las disciplinas científicas adecuadas. Y este tiempo nuevo del paisaje apuesta sin ambages por una participación efectiva de todos los agentes concernidos en el paisaje. Habrá que ensayar, eso sí, qué formulas garantizan esta implicación ciudadana, más allá de los protocolos administrativos al uso. Esta vía se nos antoja la más adecuada para que los estudios del paisaje inicien una nueva andadura e ingresen con buen pie en el ámbito de la ordenación y gestión del territorio, desde los postulados de la gobernanza y la corresponsabilidad.

A tenor de tales reflexiones, el paisaje como objeto de conocimiento, carece de una epistemología madura y resulta difícil adscribirlo íntegramente a un único corpus doctrinal. Esta realidad, sin embargo, lejos de constituir un problema, debe de abordarse como una oportunidad. Como una puerta abierta hacia un campo de conocimiento multidisciplinar, ecléctico, que se fortalece a través de la convergencia de miradas e interpretaciones. El mestizaje de lecturas y la aproximación sistémica sobre el paisaje, concebido como un objeto complejo deben de erigirse en los puntos de partida de su interpretación. Recurriendo, como recreaba *Joel Rosnay* (1977), al “*macroscopio*” como el único artefacto simbólico capaz de descubrir la complejidad de los sistemas. Un instrumento que el autor imaginó como el único capaz de filtrar los detalles y destacar los que relaciona unos componentes con otros, más que los componentes mismos. Fijando la atención en el sistema de relaciones, siendo el observador un componente más, descubriendo así las propiedades que le confiere el formar parte del sistema.

Hoy día, las líneas de trabajo en gestión del paisaje-territorio, profundizan en el desarrollo de estrategias basadas en un entendimiento holístico del paisaje y, por consiguiente, como modelo para la planificación contemporánea. Entendido así, el paisaje es una herramienta, no sólo de análisis sino de proyecto, el soporte espacio temporal de la planificación, o lo que es lo mismo, su medio. Esta planificación desde el paisaje persigue nuevas maneras de trabajar de forma integral en clave de sostenibilidad, especialmente para los territorios de gran escala, posibilitando relacionar las partes con el todo, desde una consideración global y, al mismo tiempo, estratégica del territorio-región (García, M. y Borobio, M., 2011)

Todo ello ha contribuido, además, desde un punto de vista académico, a revitalizar un término rico en connotaciones y miradas que concita el interés de disciplinas científicas diversas.

El paisaje como objeto de estudio. La interdisciplinariedad.

Nadie posee la llave del conocimiento del paisaje, de modo que todos son bienvenidos al ágora en el que se “piensa el paisaje”. Podemos acordar, en todo caso, que es un objeto-el paisaje-sujeto a la pluralidad de sentidos y escalas. Y que el conjunto de elementos que lo integran son el reflejo de un delicado y sutil equilibrio entre una serie de factores naturales y culturales, que interactúan a escalas espacio-temporales diversas.

La definición de paisaje que defiende el Convenio Europeo no niega la dimensión física, material y objetiva del paisaje, propia e independiente de la mirada del observador. No discute, por tanto, la necesidad de que los estudios de paisaje aborden el análisis de los elementos y dinámicas de dicha configuración física, de su materialidad y temporalidad concretas, compuesta de elementos y procesos mensurables. Sobre todo en su derivada más operativa de gestión territorial. Ahora bien, esta objetividad, imprescindible para cimentar un corpus sólido de conocimiento del paisaje, debe complementarse con la decodificación de los símbolos y significados que impregnan esa realidad material, ligados a las culturas que a lo largo del tiempo los han producido. Es igualmente necesario, por tanto, recabar esas miradas, tanto las contemporáneas, como las pretéritas de las poblaciones que viven el paisaje objeto de análisis y que contribuyen a su configuración actual. Porque todo ello también es paisaje, que puede llegar a ser objetivado a través de las disciplinas científicas adecuadas. Y finalmente, este tiempo nuevo debe sustanciarse en una participación efectiva de todos los agentes concernidos en el paisaje. Habrá que ensayar, eso sí, qué formulas garantizan esta implicación ciudadana más allá de los protocolos administrativos al uso. Esta vía se nos antoja la más adecuada para que los estudios del paisaje inicien un tiempo nuevo e ingresen con buen pie en el ámbito de la ordenación y gestión del territorio, desde los postulados de la gobernanza y la corresponsabilidad.

El derecho al paisaje. El Convenio Europeo. Un viaje de lo singular a lo ordinario.

La trascendencia del Convenio Europeo del Paisaje, al que tantas referencia hemos hecho a lo largo del presente artículo, radica en el hecho de que, por primera vez un documento internacional le otorga al paisaje naturaleza jurídica propia, sin vincularlo a otras consideraciones ambientales o urbanísticas. Y a través de e él, el Consejo de Europa hace una llamada a los responsables políticos sobre el paisaje, entendido como componente esencial del patrimonio común de todos los europeos. El texto convierte al paisaje en un bien público generalizado a todo el territorio, objeto de derecho de las poblaciones. Como afirma en su exposición de motivos “...del derecho de la ciudadanía a gozar del paisaje como componente de su bienestar y calidad de vida”. Esta relación entre paisaje y calidad de vida es el argumento principal del CEP. Expresado mediante la idea de que el paisaje forma parte del marco vital de toda persona y sociedad.

El cambio de mirada sobre el paisaje que sugiere el CEP nos adentra en un camino poco transitado, desde lo singular a lo cotidiano. Asumiendo que cada territorio se manifiesta paisajísticamente en una fisonomía singular y en plurales imágenes sociales, independientemente de la aceptación social, en cuanto al conjunto de valores estéticos, ambientales o culturales que se le haya otorgado. Esta “*universalidad del paisaje*” es la idea innovadora desde el punto de vista jurídico y técnico que pregona el Convenio. Aquella que defiende que todo territorio es paisaje, independientemente de su calidad y del aprecio que merezca (Zoido, 2002, 2005).

En efecto, un paseo por los textos normativos y referencias, tanto nacionales como internacionales dedicada a la protección del patrimonio natural y cultural nos señala, en primer lugar, que la preocupación por el paisaje aparece tempranamente en los textos legislativos¹. Y, en segundo término, que en todas estas referencias insisten en la dimensión singular, excelente y notable otorgada al paisaje. (Rodríguez, 2008).

Se trata de un esfuerzo consciente por desviar el foco de atención, para reconocer y poner en valor los “*paisajes ordinarios*” (Dewarrat et al., 2003) que constituyen el escenario de la vida cotidiana de millones de ciudadanos.

Esta apuesta lleva aparejada la ineludible necesidad de ligar las políticas de gestión, ordenación y protección del paisaje a los principios de la gobernanza del territorio, invocados por el propio Convenio Europeo y traspuestos literalmente a la ley del paisaje gallega. Los redactores del texto entienden que el paisaje es un medio útil para profundizar en la gestión democrática, al poner la responsabilidad del mantenimiento o mejora de los paisajes en manos de las autoridades locales y regionales –principio de subsidiariedad- y hacer responsable a cada población de definir sus objetivos de calidad paisajística –principio de gobernanza- (Hervás, J. 2009).

El paisaje como herramienta para la ordenación territorial.

La potencialidad del paisaje radica en la estrecha vinculación a la ordenación territorial, como herramienta eficaz de diagnóstico crítico de los procesos insostenibles de consumo de suelo.

Como hecho territorial el paisaje tiene escalas diferentes, que afectan a su estudio y al sentido y alcance de las determinaciones de ordenación territorial del vasto territorio entre los espacios protegidos y la trama urbana. Esa suerte de “espacios huérfanos” en los que acontecen los cambios territoriales más intensos y en los que nace la experiencia paisajística cotidiana de buena parte de la población.

¹ (La primera referencia se recoge en la Conferencia Internacional sobre protección de paisajes naturales, celebrada en Berna en 1913. Décadas después, aparece el paisaje en el Convenio de Washington del año 1940: Protección flora y fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América).

Esta propuesta de planificación desde el paisaje surge también como reacción a la zonificación y la urbanización contemporánea en las que el potencial de un lugar se consume contraponiendo el lleno, al vacío, la ciudad frente a la naturaleza, lo ordenado frente a lo conservado. En contra de estos presupuestos, proyectar desde el paisaje supone concebir éste como soporte desde el punto de vista ecológico, social y cultural. Esta planificación desde el paisaje persigue nuevas maneras de trabajar de forma integral en clave de sostenibilidad, especialmente para los territorios de gran escala, posibilitando relacionar las partes con el todo, desde una consideración global y, al mismo tiempo, estratégica del territorio-región.

El paisaje, como expresa *Stan Allen* (2001), no es sólo un modelo formal sino que, hoy en día, lo que es más importante, es un modelo de concepción de procesos, una nueva herramienta para la planificación y gestión dinámica del territorio.

La concepción contemporánea del paisaje exige incorporar nuevas metodologías en los procesos de planificación. Este enfoque implica un proceso abierto en la toma de decisiones. Es por lo tanto necesario, un cambio de paradigma, de tal manera que se abandonen las propuestas finalistas para aproximarnos a una gestión dinámica del territorio. Se trata de una mirada compleja, rica en matices que desemboca en el manejo de todos los componentes del paisaje. Sabiendo que el paisaje va más allá de lo formal, que no es una cuestión sólo epidérmica, ligada a lo que se percibe, sino que abarca todo un conjunto de elementos naturales y antrópicos íntimamente relacionados que son la razón última que lo explica.

En definitiva, se trata de una herramienta potencialmente capaz de abarcar todo el universo ambiental y cultural que conforma el entorno del hombre configurándose además como proyecto holístico del territorio en sí mismo. Esta planificación desde el paisaje persigue nuevas maneras de trabajar de forma integral en clave de sostenibilidad, especialmente para los territorios de gran escala, posibilitando relacionar las partes con el todo, desde una consideración global y, al mismo tiempo, estratégica del territorio-región.

El paisaje en el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia.

La experiencia llevada a cabo durante los tres últimos años de la mano del Plan de Ordenación del Litoral² (POL) nos ha permitido poner en práctica, desde la planificación territorial, alguna de las premisas anteriormente descritas. Se trata de un trabajo de planificación que integra las políticas de protección, ordenación y gestión del territorio y del paisaje. La metodología diseñada se articula sobre el principio de que el paisaje constituye la mejor herramienta con la que adquirir un conocimiento profundo de la realidad territorial. Su empleo se ha producido, tanto en la definición del ámbito de estudio, los tipos de costas, sectores y unidades, como en la interpretación holística del modelo de organización territorial existente, desde el que se construye la propuesta de un nuevo modelo territorial en clave de sostenibilidad.

² Decreto 20/2011, de 10 de febrero.

La opción escogida de utilizar un sistema de medida propio basado en las unidades de paisaje definidas nos permitió analizar y descubrir el paisaje a una escala humana posibilitando así lecturas apropiables por la sociedad. Al mismo tiempo la versatilidad de este sistema nos permite saltar a la escala del Sector, de la Costa o del Litoral para analizar e identificar procesos y dinámicas de escalas y tiempos estructurantes diferentes al humano.

Un paso más en el camino de esta nueva manera de pensar y hacer el planeamiento es el de caracterizar, aportando valores relativos a cada lugar. Es en este contexto en el que se ha de encuadrar la cartografía de usos y elementos para la valoración del Plan de Ordenación del Litoral junto con la descripción de dichos elementos y sus dinámicas recogidas en las fichas de las unidades de paisaje. Una caracterización toponímica y no tipológica. Es decir, una caracterización extensiva y no sintética, descriptiva, casi narrativa, poniendo el acento en lo identificativo, en lo expresivo, en lo singular, abandonando de este modo las aproximaciones fundamentadas en el valor natural o cultural de determinados elementos sin atender a la relación y papel con su contexto. Así, la dimensión espacial, las estructuras de su matriz biofísica, la zonalidad climática, la diversidad de ecosistemas, la tipología de asentamientos y las lógicas que los motivaron, en definitiva el modelo de organización del territorio, fue analizado generando por primera vez una cartografía propia y única del litoral de Galicia. Se realizó una cartografía que nos permitió leer el territorio de forma diferente, haciendo “aflorar” valores y relaciones hasta ahora desconocidos, únicos y propios.

Del mismo modo se realizó una descripción y recopilación complementaria mediante una serie de fichas de las unidades de paisaje, dotadas de textos, mapas y fotografías explicativas en las que todos estos elementos identificados se encuentran puestos en relación unos con otros, construyendo así un compendio del litoral en la que se recoge no sólo los elementos y su relaciones, sino también sus transformaciones. La información presente en estas fichas se articula en base a los campos clave del conocimiento espacial, tanto los observados y relacionados directamente con el modelo de asentamiento socioeconómico, como aquellos otros, menos explícitos y tangibles, que explican los límites y las potencialidades del medio. Por otro lado la lógica de la estructura del modelo territorial propuesto es “relacional” y no, como estamos acostumbrados, zonal. Los diferentes elementos del modelo conforman una estructura en la que se superponen y complementan, para poder recoger toda la riqueza y particularidades de cada ámbito.

Se ha desarrollado una metodología de análisis y diagnóstico del territorio basada en la comprensión del paisaje, de su lógica y de la coherencia de los procesos que lo configuran. Una propuesta de trabajo que nos ha permitido objetivizar la toma de decisiones para el modelo de ordenación territorial propuesto. La citada aproximación multiescalas nos ha permitido aproximarnos, desde la escala lejana y más abstracta de la ordenación territorial, a la más concreta que percibe el ciudadano, abriendo así un nuevo canal de diálogo con la sociedad.

De esta forma, esta “información” se convierte en “formación” y por lo tanto en un elemento de reflexión y motivación de cara a la valoración paisajística y la planificación territorial no solo desde el punto de vista cuantitativo sino cualitativo, sustancial.

El paisaje constituye, al fin y al cabo, la proyección cultural de una sociedad en un espacio determinado, así la planificación territorial conlleva el estudio del Paisaje no solo como territorio sino como sociedad.

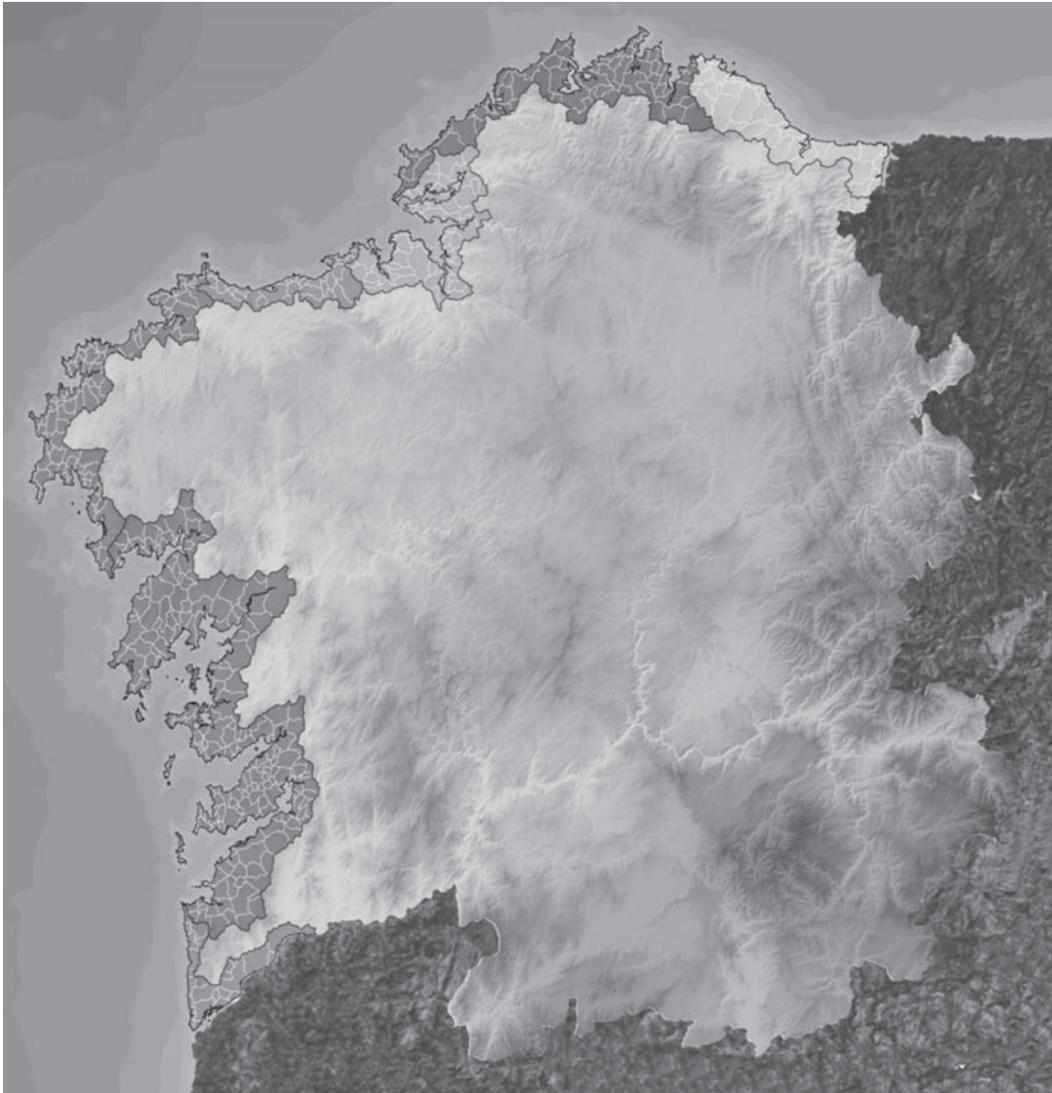
En el POL, pusimos en práctica formas de delimitar el territorio, desde sus propios valores, con una aproximación multiescalar, desde las 7 grandes costas de Galicia, a las 642 unidades de paisaje, (428 litorales y 214 prelitorales) buscando el hacer accesible el territorio, pasando de las formas tradicionales de planificar más abstractas a la lectura directa del territorio.

La caracterización del paisaje se plasmó en cada unidad de paisaje mediante la cartografía de Usos del suelo y elementos para la valoración así como diversa información estructurada en fichas dotadas de textos, mapas y fotografías explicativas.

Se ha elaborado una cartografía específica en la que se han inventariado y caracterizado los hábitats asociados a las dinámicas intermareales (llanuras y marismas), todo el universo de geofomas reconocidas, acantilados, arenales, dunas, lagunas y humedales costeros. Y por supuesto, se ha acometido el estudio de la distribución espacial de la biota presente en el ámbito de estudio, en especial de las formas vegetales.

Con el mismo rigor en el análisis se han dibujado en el mapa de usos todos aquellos de evidente génesis antrópica. En este capítulo juegan un papel destacado los asentamientos y los usos del sistema agroforestal que, no en vano, representa 2/3 partes del territorio. Del mismo modo se han cartografiado los espacios incluidos en la Red de Espacios Naturales Protegidos así como aquellos ámbitos con presencia de taxones vegetales endémicos, vulnerables o de distribución reducida, recogidos en el Atlas y Libro Rojo de la Flora Vasculosa Amenazada de España, reconocibles como Taxones Prioritarios. El exhaustivo análisis de la diversidad geomorfológica del litoral gallego realizado para este trabajo, junto con los valiosos estudios consultados ha permitido identificar toda una serie de espacios de interés geomorfológico a lo largo de la geometría costera. Del mismo modo se ha identificado los procesos naturales de erosión marina cartografiando la denominada Área de Dinámica Litoral.

Por otro lado se ha realizado un trabajo de identificación del patrimonio cultural presente en el espacio costero. Algunos de estos elementos merecen una especial atención por su implicación con el mar, como es el caso de los faros, el patrimonio etnográfico marino y los denominados Núcleos de Identidad del Litoral.



► Considerando las distintas escalas de aproximación al territorio, el análisis de las 215.359 ha dio como resultado tres niveles de reconocimiento del ámbito litoral:

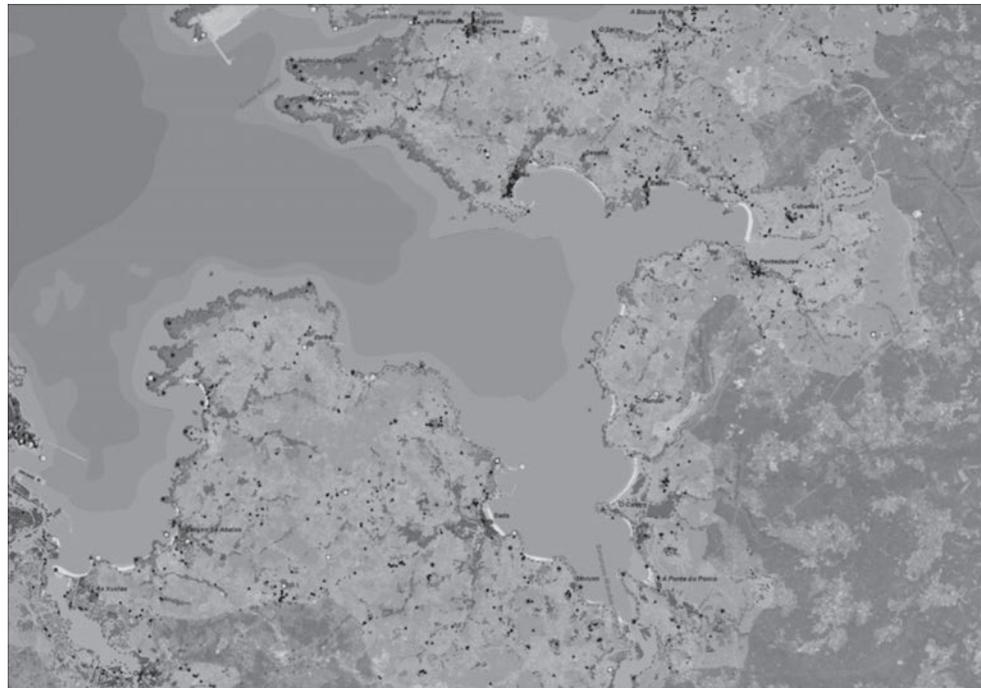
Nivel 1. Las 7 Costas: Grandes sectores de costa estructurantes, invariantes en la escala temporal humana, al quedar delimitados por elementos singulares en el paisaje, fundamentalmente, cabos o salientes.

Nivel 2. Sectores: Individualización de sectores característicos dentro de cada Costa.

Nivel 3: Se han identificado 428 unidades de paisaje litorales y 214 unidades de paisaje prelitorales. Para cada una de ellas se ha realizado una documentación y cartografía específica en la que se identifican sus elementos y valores más representativos.

Así no se ha recogido solo los elementos declarados BIC sino también el abundante patrimonio que aportan antiguas fábricas conserveras, de salazón, secaderos de pescado, carpinterías de ribera, “muñíos de mar”, faros etc., junto con la riqueza cultural e histórica que aportan los pazos, iglesias y otras edificaciones y construcciones populares.

Imagen de los elementos de valor patrimonial y relevancia paisajística. ◀



Uno de los análisis más novedosos acometidos ha sido la tipificación de los distintos tipos de asentamientos en función de su relación con el modelo de organización del territorio pasado y actual. En Galicia los principales asentamientos urbanos y la mayor parte de las actividades económicas se localizan junto a la costa, a la que están vinculadas muchas de las actividades que podemos considerar estratégicas para la economía gallega: pesca, puertos o turismo, entre otras. El resultado es sin duda el de una gran concentración demográfica que, unida a los modelos de desarrollo urbano experimentados en las últimas décadas, configuran amplios tramos de la costa como un largo y casi ininterrumpido asentamiento lineal junto al mar. Para comprender el modelo de ocupación actual se ha procedido a la caracterización de los asentamientos en distintos grupos:

- a. Asentamiento de carácter fundacional y Núcleos de identidad del Litoral
- b. Desarrollo periférico
- c. Asentamiento funcional
- d. Agregado urbano
- e. Nueva agrupación y los ámbitos de recualificación

El área de protección, que puede ser intermareal o costera, persigue garantizar la conservación de aquellos valores naturales singulares presentes en el territorio costero y que constituyen la zona de mayor fragilidad.

La segunda de las áreas, la de mejora ambiental y paisajística, recoge el territorio entre el área costera y los primeros ejes o espacios que articulan el modelo de organización tradicional, comprendiendo el paisaje litoral más próximo a la costa. Es el espacio sometido a las mayores transformaciones en las últimas décadas y precisamente por ello la vocación de esta categoría es permanecer libre de edificación conformando de este modo lo que podríamos denominar el paisaje litoral. Por otro lado el área de ordenación recoge las planicies costeras y de transición situadas tras el frente litoral en las que, en la mayoría de las ocasiones, podemos encontrar asentamientos ligados visual y/o funcionalmente a los paisajes litorales. Además en esta zona hemos englobado las áreas ya urbanizadas en contacto con el mar.

Sobre estas áreas de protección continua se superponen las **áreas discontinuas** compuestas por los corredores y los espacios de interés (Espacios de interés paisajístico, de interés geomorfológico, de taxones) y los Espacios naturales protegidos de Galicia. Éstas suponen una regulación que, por un lado preserva la funcionalidad de los sistemas naturales al dotarlos de conectividad, y por otro pone en valor espacios singulares e identitarios de las zonas costeras.

Apoyándonos en los principios de preservación y ampliación de la conectividad ecológica, como estrategia para garantizar la biodiversidad, el Plan ha identificado una red de corredores ecológicos apoyándose en los cursos de agua y su vegetación de ribera, así como los espacios adyacentes necesarios para el buen funcionamiento de los hábitats de especial valor ecológico que los conforman, actuando como garante de la citada conectividad entre las áreas costeras y los espacios interiores de valor ambiental.

Los objetivos que se persiguen con esta categoría son los de dar continuidad al resto de Áreas de Protección recogidas contribuyendo a una mayor funcionalidad y diversidad de los ecosistemas y paisajes, minimizando la fragmentación provocada por otros usos. Son por lo tanto un instrumento de proyecto del territorio que toma como base la conectividad y que permite dotar de legibilidad a los paisajes sometidos a intensos procesos de urbanización. Desde el punto de vista de la sostenibilidad se fijan, criterios, principios y normas generales que posibilitan la adecuación de los planeamientos urbanísticos al modelo territorial propuesto. Es decir, se trata de superponer estas capas de información (áreas continuas + áreas discontinuas) de tal manera que de la lectura del documento se pueda, por acumulación y relación de las determinaciones de cada uno de los espacios aplicados a un mismo territorio tener una lectura fiel de la globalidad de valores que confluyen en el mismo sin por ello perder la posibilidad de identificar sus elementos.

Conclusión.

Debemos dirigirnos hacia un nuevo escenario con reglas de juego conocidas que nos obliguen a re-conocer nuestro territorio con la intención de comprender sus dinámicas, interacciones y claves evolutivas. Sólo un cambio de mirada, con la carga ética que conlleva, nos permitirá proponer soluciones para un desarrollo más equilibrado y perdurable sin comprometer recursos y funciones ambientales. Un escenario co-evolutivo, desde los postulados de la socio-ecología, que nos integre en el sistema y garantice nuestra continuidad en el tiempo. Esta perspectiva nos obliga a jugar con las escalas de análisis, desde el geoismo –macro- hasta la más próxima a nuestra experiencia vital, bajo el compromiso de la corresponsabilidad, individual y colectiva.

Un modelo de ordenación del territorio basado en la gobernanza y participación que lleva implícito un constante seguimiento del cumplimiento de los objetivos de los distintos instrumentos y, en definitiva, de la evolución del estado de las variables y elementos considerados estratégicos, para conocer el grado de aproximación a la máxima eficiencia respecto a la ocupación y uso del territorio de una manera sostenible. Una propuesta en la que el paisaje se convierte en la estrategia que la sustenta. Estamos persuadidos de que este camino lleva a la consolidación de la “cultura del paisaje” que caracteriza a toda sociedad. Por ello, las nuevas generaciones, herederas de la misma deben ser las destinatarias de los esfuerzos en materia de formación y sensibilización sobre nuestro patrimonio paisajístico. En esta reflexión se enmarca el proyecto 12 meses 12 paisajes que, desde la Xunta, está llevando a los centros educativos talleres participativos, en un intento por integrar el paisaje en el curriculum escolar. Y, finalmente, recordar que esa cultura del paisaje requiere de una participación activa del conjunto de la sociedad, reclamando actuaciones responsables a la administración e implicándose de manera activa en la definición de los instrumentos de gestión, ordenación y protección de nuestro patrimonio paisajístico.

Agradecimientos:

muy especiales a doña Miriam García García por poner siempre a nuestra disposición sus conocimientos y buen hacer en este artículo y en otros muchos trabajos. Gracias.

Bibliografía:

Allen, S. (2001): "Landscape is not only a formal model for urbanism today, but perhaps more importantly, a model for process". *Mat Urbanism: The Thick 2-D* en Hashim Sarkis, ed. CASE: Le Corbusier's Venice Hospital (Munich:Prestel). 125.

Batlle, E. (2011): *El jardín de la metrópoli. Del paisaje romántico al espacio libre para una ciudad sostenible*. Gustavo Gili, Barcelona.

Consejo de Europa (2003): *Guide européen d'observation du patrimoine rural*. CEMAT, Strasbourg.

Convenio Europeo del Paisaje. Textos y comentarios (2007). Ministerio de Medio Ambiente. Madrid.

Corner, J. (1999): *Recovering Landscape. Essays in Contemporary Landscape Architecture*. Princeton Architectural Press, New York.

Dewarrat, J. et al. (2003): *Paysages ordinaires. De la protection au projet*, Pierre Mardaga Sprimont, Belgique.

García, M., Borobio, M. (2011): *El paisaje como medio para la planificación territorial (...)*

García, M., Borobio, M. (2011): *Paisajes en transformación vs razón e intuición. La cartografía como herramienta de planificación y gestión sostenible del territorio. Transformaciones urbanas sostenibles*. José María Ezquiaga Domínguez, Luciano González Alfaya. Universidad Internacional Menéndez Pelayo, págs. 38-66.

Geddes, P. (2009): *Ciudades en evolución*. Pensamiento KRK ediciones, Oviedo. (ed. orig., London, 1915).

González Bernáldez, F. (1981), *Ecología y paisaje*. Ed. Blume, Madrid.

Hervás Más, J. (2009): *Ordenación del territorio, urbanismo y protección del paisaje*. Bosch. Barcelona.

Luginbuhl, Y. (2007): "Paisaje y calidad de vida", en Primer Congreso Paisaje e Infraestructuras, Libro de Actas. Consejería de Obras Públicas y Transportes, Málaga, págs. 53-65.

de Llano, P. (2006): *Arquitectura popular en Galicia. Razón y construcción*. Xerais. Santiago.

Santos, M. (1996): *Metamorfosis del espacio habitado*. Ed. Oikos-Tau

Maderuelo, J. (2005), *El paisaje. Génesis de un concepto*. Abada Editores, Madrid

McHarg, I. L. (2000): *Proyectar con la Naturaleza*. Gustavo Gili, Barcelona. (ed. orig., Nueva York, 1969).

Martínez de Pisón, E. (2009): *Miradas sobre el paisaje*. Biblioteca Nueva. Madrid.

Mata Olmo, R.I (2010), "La dimensión patrimonial del paisaje. Una mirada desde los espacios rurales", en Maderuelo, Javier,

Allen, S. (2001): "Landscape is not only a formal model for urbanism today, but perhaps more importantly, a model for process". *Mat Urbanism: The Thick 2-D* en Hashim Sarkis, ed. CASE: Le Corbusier's Venice Hospital (Munich:Prestel). 125.

Batlle, E. (2011): *El jardín de la metrópoli. Del paisaje romántico al espacio libre para una ciudad sostenible*. Gustavo Gili, Barcelona.

Consejo de Europa (2003): *Guide européen d'observation du patrimoine rural*. CEMAT, Strasbourg.

Convenio Europeo del Paisaje. Textos y comentarios (2007). Ministerio de Medio Ambiente. Madrid.

Corner, J. (1999): *Recovering Landscape. Essays in Contemporary Landscape Architecture*. Princeton Architectural Press, New York.

Dewarrat, J. et al. (2003): Paysages ordinaires. De la protection au projet, Pierre Mardaga Sprimont, Belgique.

García, M., Borobio, M. (2011): El paisaje como medio para la planificación territorial (...)

García, M., Borobio, M. (2011): Paisajes en transformación vs razón e intuición. La cartografía como herramienta de planificación y gestión sostenible del territorio. Transformaciones urbanas sostenibles. José María Ezquiaga Domínguez, Luciano González Alfaya. Universidad Internacional Menéndez Pelayo, págs. 38-66.

Geddes, P. (2009): Ciudades en evolución. Pensamiento KRK ediciones, Oviedo. (ed. orig., London, 1915).

González Bernáldez, F. (1981), Ecología y paisaje. Ed. Blume, Madrid.

Hervás Más, J. (2009): Ordenación del territorio, urbanismo y protección del paisaje. Bosch. Barcelona.

Luginbuhl, Y. (2007): "Paisaje y calidad de vida", en Primer Congreso Paisaje e Infraestructuras, Libro de Actas. Consejería de Obras Públicas y Transportes, Málaga, págs. 53-65.

de Llano, P. (2006): Arquitectura popular en Galicia. Razón y construcción. Xerais. Santiago.

Santos, M. (1996): Metamorfosis del espacio habitado. Ed. Oikos-Tau
Maderuelo, J. (2005), El paisaje. Génesis de un concepto. Abada Editores, Madrid

McHarg, I. L. (2000): Proyectar con la Naturaleza. Gustavo Gili, Barcelona. (ed. orig., Nueva York, 1969).

Martínez de Pisón, E. (2009): Miradas sobre el paisaje. Biblioteca Nueva. Madrid.

Mata Olmo, R.I (2010), "La dimensión patrimonial del paisaje. Una mirada desde los espacios rurales", en Maderuelo, Javier, Paisaje y patrimonio. Abada Editores, Madrid, cfr. págs. 31-73

Milani, R. (2008): Estética y crítica del paisaje. En Nogué, J. (ed.): El paisaje en la cultura contemporánea. Biblioteca Nueva. Madrid.

Muñoz, F. (2008). Urbanización. Paisajes comunes, lugares globales. Barcelona: Gustavo Gili.

Nogué, J. (2009). Entre paisajes. Barcelona: Àmbit.

Pérez Alberti, A (2000): "A paisaxe como sistema; o exemplo de Galicia" En O feito diferencial galego. As Paisaxes de Galicia. Vol.I. Santiago de Compostela.

Rodríguez Rodríguez, J. (2008): "Recopilatorio de referencias legales al paisaje en España". En Zoido Naranjo, F. (dir.), La situación del paisaje en España. Líneas de actuación para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje. Ministerio de Medio Ambiente.

Rosnay, J. (1977): El Macroscopio. AC Madrid.

Turri, E. (1979): Semiologia del paesaggio italiano. Longanesi, Milano

Turri, E. (2004), Il paesaggio e il silenzio, Marsilio, Venezia,

Varios autores: Landscape in a Changing World. Bridging divides, integrating disciplines, serving society. In European Science Foundation. Science Policy Briefing. Octubre 2010

Varios (2010): Rosa Barba Casanova. Obras y escritos 1970-2000. Asflor. Barcelona.

Waldheim, Ch. (2006): "Landscape is a Medium". The Landscape Urbanism Reader. Princeton Architectural Press, New York. 39.

Zoido Naranjo, F. y Venegas Moreno, C. (2002): Paisaje y ordenación del territorio. Fundación Duques de Soria y Consejería de Obras Públicas. Sevilla.

Zoido Naranjo, F. (2005), "Desenvolupament i aplicacions de la Convenció europea del paisatge" en Espais nº 50, op. cit., págs. 26-31.

[Intervención sobre el medio rural]

▶ **José González Cebrián Tello**

Doctor arquitecto. Catedrático Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidade da Coruña.

Introducción.

Me suele gustar, al iniciar una aportación de este tipo, diferenciar dos mundos de hecho, el de la realidad y el de la legalidad.

La vinculación de la sociedad gallega fundamentalmente a la que nos venimos refiriendo en este curso, es decir, la de características rurales, a la idea de planeamiento urbanístico es casi inexistente y ello está motivado por múltiples razones.

La razón fundamental estriba en que el planeamiento urbanístico, hasta años recientes, se ha vinculado fundamentalmente al mundo urbano, y cuando me refiero a ello estoy hablando de ciudades. Desde prácticamente la edad media la idea de ciudad se va a vincular con la necesidad de control sobre la misma. Las primeras ordenanzas conocidas se preocuparán de aspectos relacionados con la construcción urbana.

El mundo rural ha permanecido hasta hace relativamente poco al margen de controles de naturaleza urbanística. Históricamente se ha venido rigiendo por ordenanzas de buena vecindad, dónde se trataba de evitar el conflicto vecinal (posición de las edificaciones, alturas, ocupaciones, separaciones a linderos o edificios, vertidos, etc.)

La legislación urbanística se inicia en España a partir del siglo XIX, con una Real Orden para la formación de Planes Geométricos de poblaciones (1846), que representará el primer intento de institucionalizar la alineación como técnica urbanística. Las sucesivas legislaciones contemplarán las Leyes y Reglamentos sobre Ensanches, o la Ley sobre saneamiento y mejora interior de grandes poblaciones o los Reglamentos de Obras, servicios y Bienes Municipales derivados del Estatuto Municipal de 1924, plantean todas ellas problemáticas urbanas (problemas de necesaria expansión urbana, circulación y servicios, higiene, etc.).

Este período legislativo hasta la aparición de la Ley del Suelo de 1956, se caracteriza por la idea de proyecto, de hecho en la legislación se habla de proyectos de alineaciones, de reforma interior, de extensión, etc. Es decir, se planteaba una intervención específica, para lo cual se disponía de instrumentos cartográficos de detalle, el proyecto y el presupuesto adecuado para ello.

A partir del gran crecimiento de las ciudades, los desarrollos fuera del ámbito de las mismas y la necesidad de establecer una idea de orden global, se desarrollará la ley del suelo en el 56, que introducirá la institucionalización del planeamiento urbano en su más amplia acepción, a través del nuevo régimen urbanístico del suelo.

A pesar de la identificación de una clase específica de suelo como “rústico” (posteriormente en la revisión del 76 “no urbanizable”) el planeamiento que se realiza desde el 56 hasta la revisión de la ley no incide sobre esta realidad, apareciendo siempre ese suelo como residual en el tratamiento de los diferentes planes.

La carencia de estudios específicos sobre el medio rural y sus núcleos poblacionales ha sido una constante. Los primeros trabajos de este tipo se deben a Thomas W. Sharp, que en sus publicaciones “Town and Countryside” 1932, “The Anatomy of The Village” 1946, “Village Design” 1949 o “The English Village” 1953 reclama la separación entre campo y ciudad como dos conceptos diversos en la ordenación del territorio.

Evolución legislativa reciente.

En relación con el suelo rústico, los escasos (tan solo 17) documentos (planes generales) que se redactarían en el período 56-75, no contemplaban al suelo rústico en su dimensión real, como soporte de una serie de agregaciones rurales preexistentes y, a la vez, como ámbito en el que permanecen usos y actividades vinculadas a la explotación agropecuaria de los terrenos, sobre el que no se impiden nuevas transformaciones residenciales, sino que su tratamiento se limitaba a su consideración como un territorio marginal, lo que queda después de excluir lo urbano, de forma que la construcción sobre el mismo se realiza a partir de la edificabilidad genérica de $0,2 \text{ m}^3/\text{m}^2$ que otorga la legislación urbanística del año 1956.

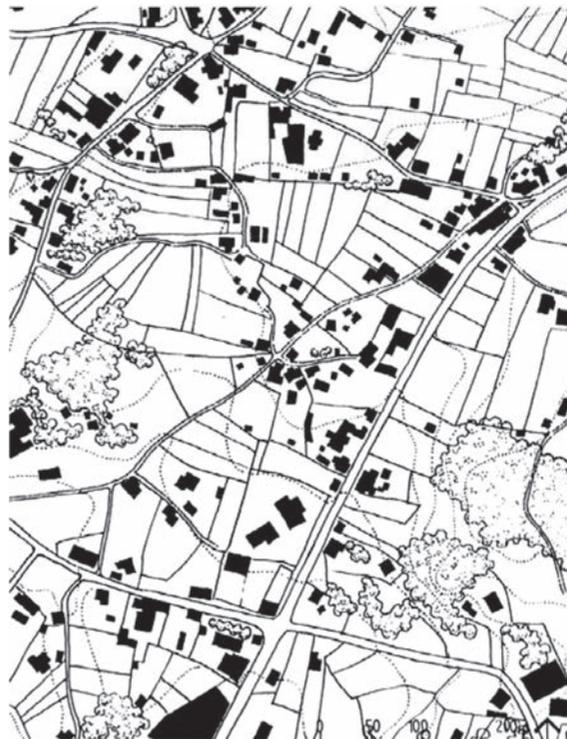
En la práctica significaba la posibilidad de construir una vivienda unifamiliar sobre una parcela del orden de 2000 m^2 , “siempre que no hubiera riesgo de formación de núcleo de población”. Asimismo se propicia la construcción de todo tipo de implantaciones no residenciales, siempre que sean de “interés público o social”.

La imposibilidad de frenar la urbanización del suelo rústico, coincidiendo con los años de mayor crecimiento de la economía gallega, unido al incremento de la inversión interna por parte de la población emigrada lleva a la demanda, a principios de la década de los setenta, de elementos ordenadores de ámbito supramunicipal. Se inicia así la redacción de las normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento para las cuatro provincias, aprobándose las de A Coruña en 1972 y las de Pontevedra en 1974, quedando pendientes las de Lugo y Ourense.

Las delimitaciones de suelo urbano de estas normas y sus determinaciones a nivel de ordenanzas, introduciendo el concepto de parcela mínima en el suelo rústico, así como una serie de medidas urgentes o cautelares para la protección de ciertos valores singulares del medio rural, vendrán a suponer el primer intento de reducir la presión edificatoria incontrolada sobre cualquier clase de suelo, tratando de dirigir prioritariamente las nuevas construcciones hacia el entorno de lo ya consolidado.

La excepcionalidad que mantenía la legislación del suelo estatal, posibilita que el suelo rústico acoja todo tipo de construcciones, justificadas por la necesidad de implantación en el medio rural, su interés y utilidad pública o social y su carácter de viviendas unifamiliares aisladas, pero evitando un mayor control, propio de los suelos Urbano o urbanizable y con menores costes de implantación.

El peligro de riesgo de formación de un nuevo núcleo de población nunca experimentó una regulación efectiva y el avance de las edificaciones siguiendo el viario transformó radicalmente algunas zonas, no solo de la periferia urbana, por la magnitud del proceso, sino en núcleos rurales aislados y compactos, por su contraste respecto a lo existente.



La Ley 1976 Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana

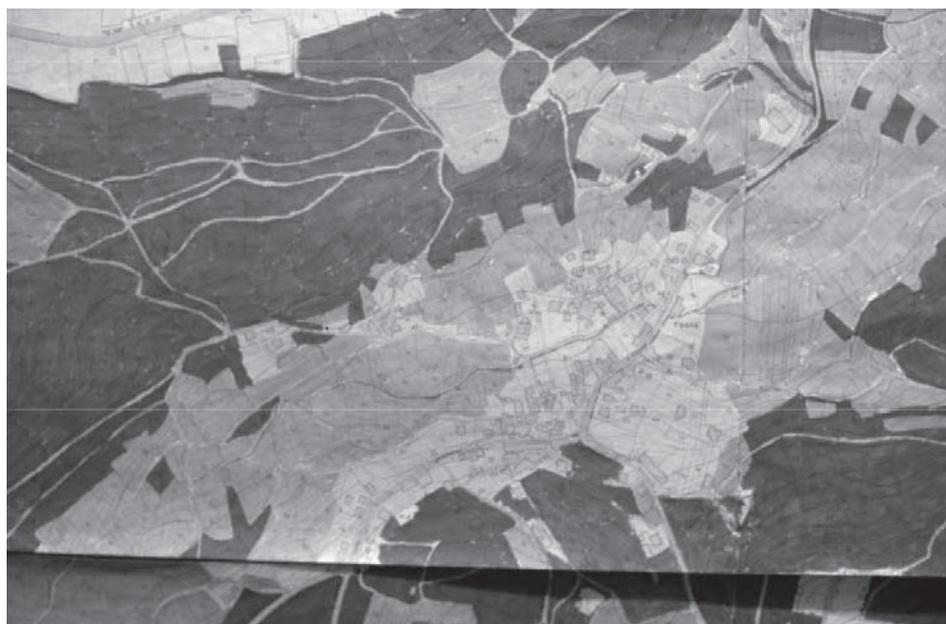
El período comprendido entre el año 1976 y la aprobación de la LASGA se caracterizará por una cierta generalización de la elaboración de los documentos de planeamiento municipal, abarcando ya una gran parte del territorio. A los Planes Generales de las principales ciudades se sumará la elaboración de Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano o Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal, como elementos de redacción más sencilla y de más fácil comprensión o gestión.

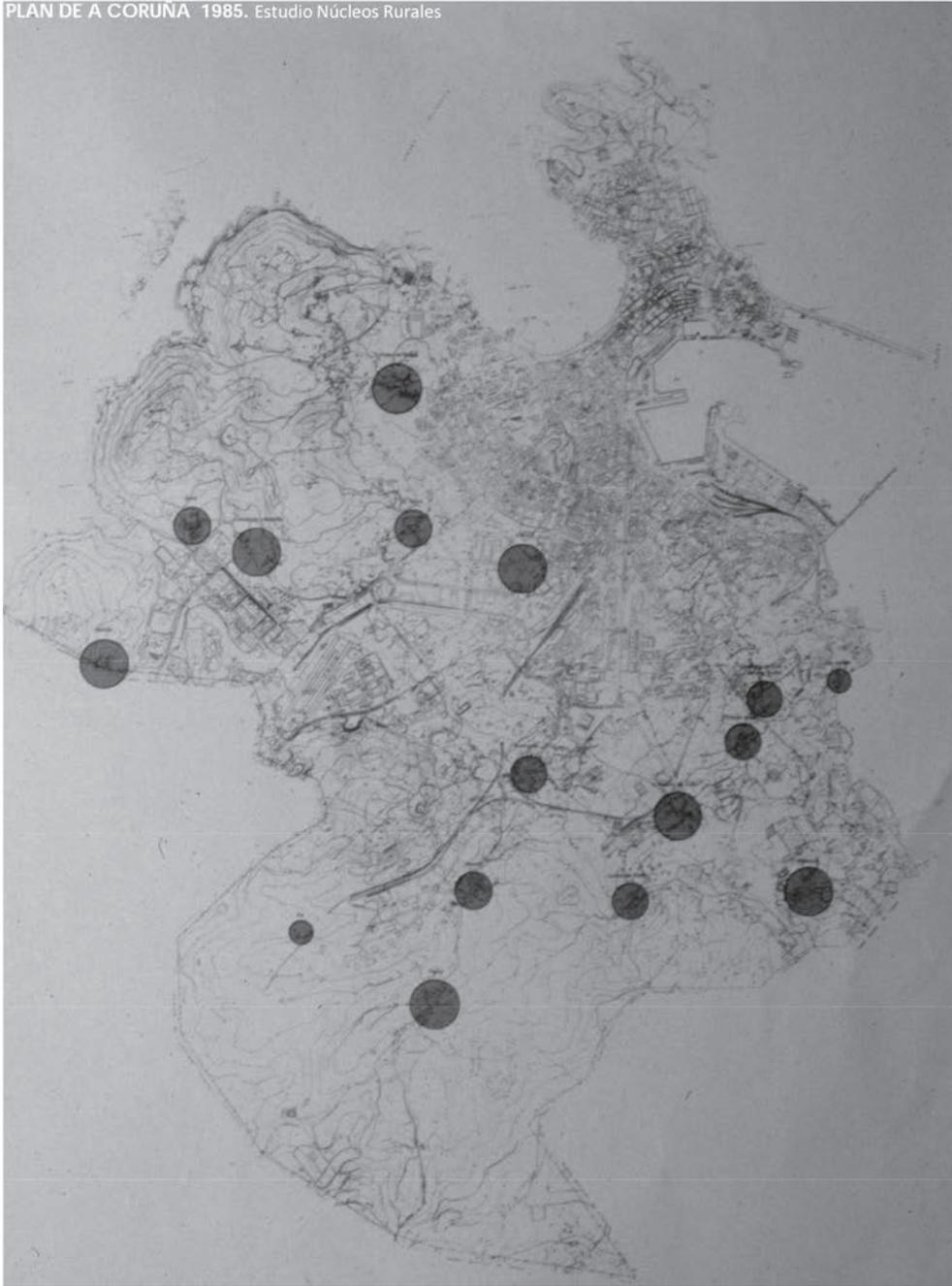
La legislación estatal del año 1976 suprimirá definitivamente la edificabilidad fija asignada para el suelo no urbanizable, de forma que, a partir de ese momento, las construcciones sobre esa clase de suelo deberán ampararse en la excepcionalidad prevista por esa ley cuando se justifique la necesidad de implantación en el medio rural, su interés y utilidad pública o social y su carácter de vivienda unifamiliar aislada sin que exista riesgo de formación de un nuevo núcleo de población.

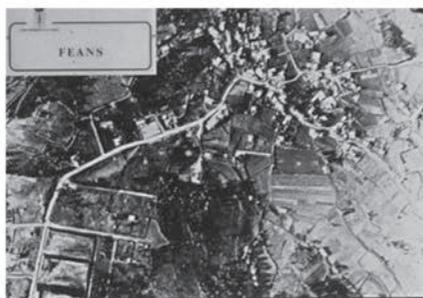
PLAN DE A CORUÑA 1985 Estudios Suelo no Urbanizable



- ▶ El Plan General de Ordenación Urbana de A Coruña, aprobado de forma definitiva, será uno de los primeros documentos relevantes dónde el suelo no urbanizable (rústico) es analizado en detalle, junto con los núcleos rurales que sobre el mismo todavía existían en ese momento. En las figuras que se acompañan puede verse ese tratamiento en el documento urbanístico, dónde aparece la subdivisión de ese suelo, los distintos núcleos rurales existentes y las propuestas de intervención sobre ellos.







LASGA

En Galicia la legislación estatal regirá el planeamiento hasta la promulgación de la Ley de Adaptación de la del Suelo a Galicia (LASGA) en el año 1.985, tras la transferencia de competencias y el establecimiento de la Autonomía en 1.981.



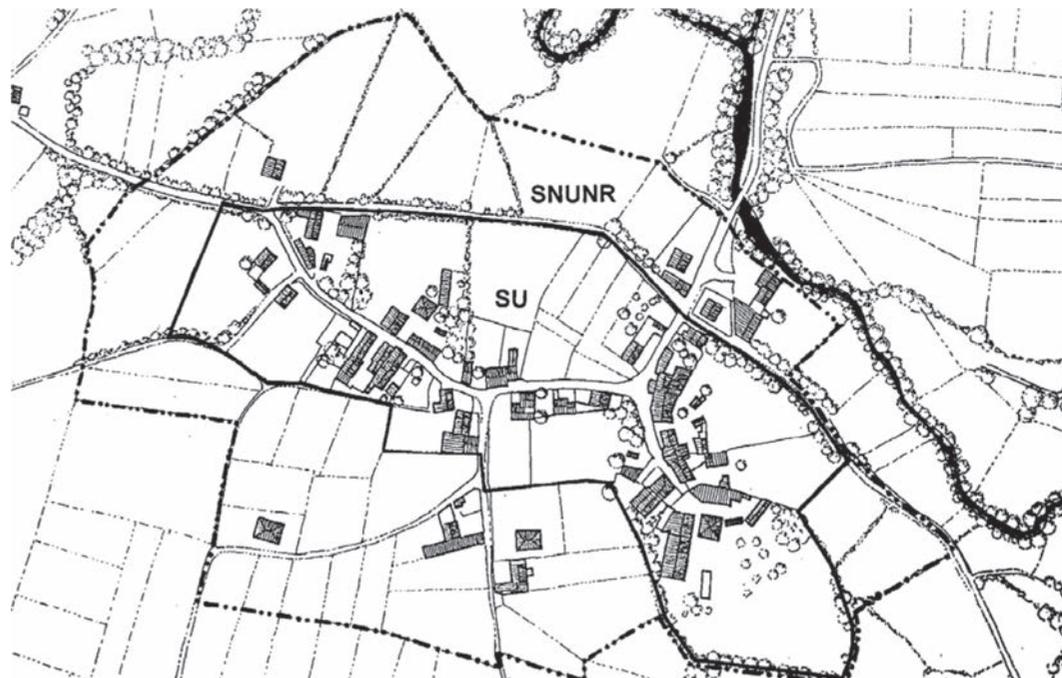
- ▶ En el plano, núcleo rural delimitado en un planeamiento municipal conforme a la LASGA, el ámbito delimitado se clasifica como suelo no urbanizable de núcleo rural (la clasificación de núcleo rural en suelo urbano se reservaba, en este plan, para aquellas agregaciones que permitía considerarlos urbanos y aglutinaban relaciones territoriales. Para el suelo no urbanizable de protección forestal (a la izquierda) se establecían limitaciones de parcela mínima de gran dimensión que pretendían evitar la edificación indiscriminada sobre los mismos.

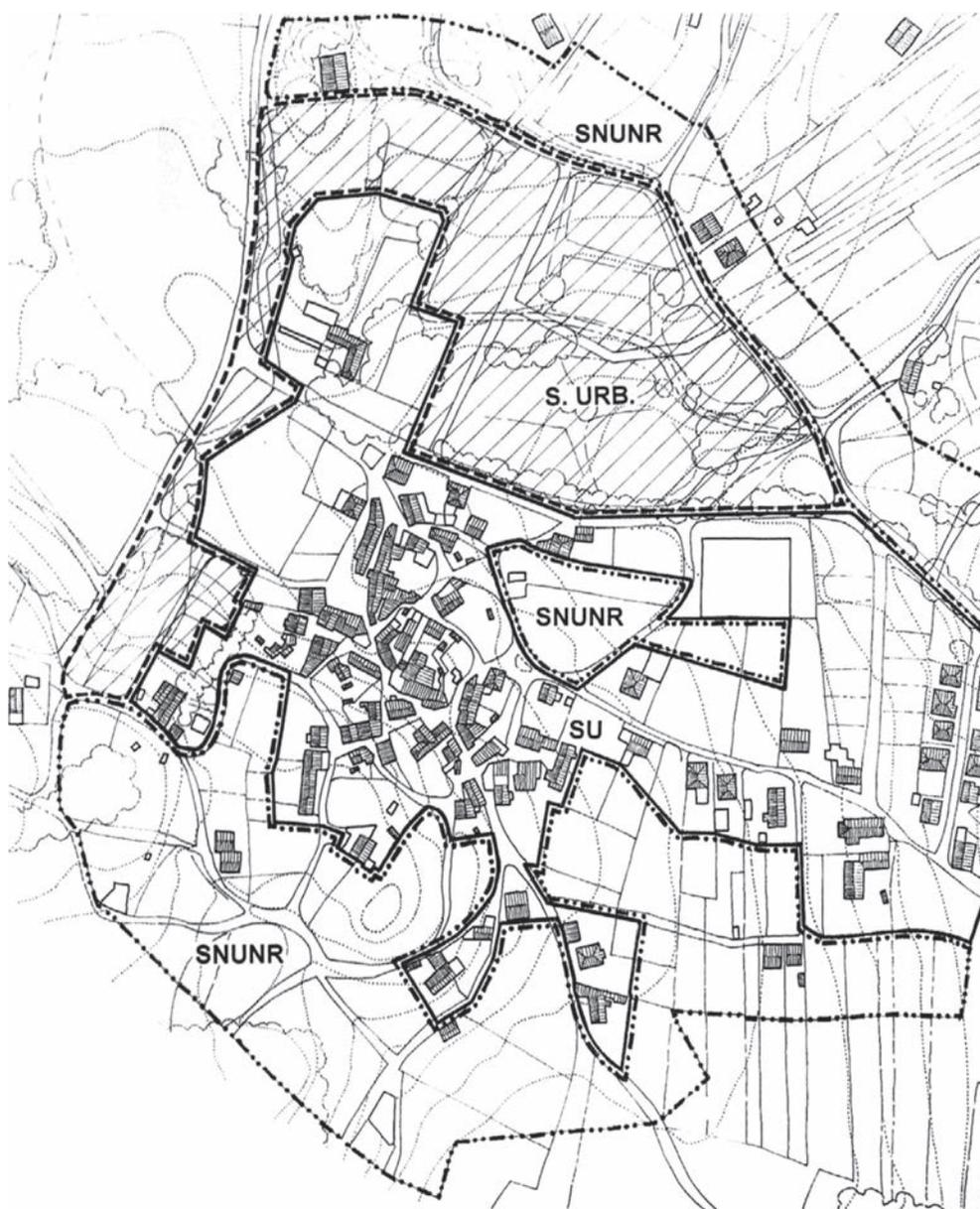
Nota: Los planos, esquemas, dibujos y textos que completan esta exposición han sido elaborados junto con el arquitecto Miguel Ferreira Villar tanto para la publicación DRU 3, Intervención sobre el Medio Rural en Galicia, como para el trabajo que sobre el análisis y tipología de los núcleos rurales venimos realizando para el Instituto de Estudios do Territorio, a cuya institución agradezco las facilidades que nos han brindado para la presentación de una pequeña parte del trabajo.

En el esquema, completamiento de núcleo tradicional conforme a los criterios de las Normas Tipo para la interpretación de la LASGA. ◀

Los núcleos rurales son clasificados como suelo urbano en el ámbito consolidado por la edificación y se le añaden áreas de crecimiento clasificadas como suelo no urbanizable de núcleo rural (que la ordenanza puede diferenciar en distintos grados, según las edificaciones se encuentren próximas o se trate de una zona de completamiento), cuando son de pequeña entidad y de carácter tradicional, o suelo urbanizable (o ambos a la vez) si son mayores, cuentan con servicios o se reordena una cierta extensión de terreno.

El carácter del núcleo se definirá a partir de los trabajos de campo.

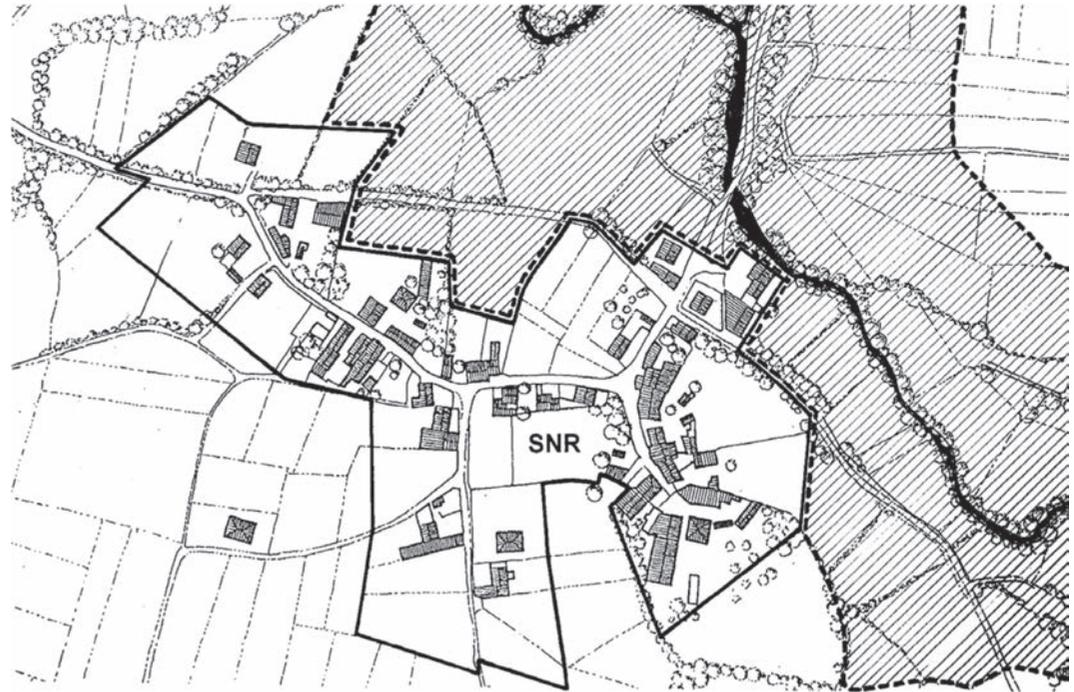




- Ejemplo de tratamiento de núcleo rural aportado por las Normas Tipo para la interpretación de la LASGA, donde la ordenación contempla una amplia casuística de clases de suelo, incluido el urbanizable, indicado S. URB. en el plano. La obligada edificabilidad reducida de esta última clase de suelo, lo reducido de sus ámbitos y la compleja gestión del mismo, ajena a los mecanismos habituales de la promoción inmobiliaria en el mundo rural gallego, convierten en estériles los intentos de planeamiento conforme a esa estrategia avanzados, como orientadores, según el criterio de las Normas Tipo.

En la Lei do Solo de Galicia se introduce la clasificación de suelo de núcleo rural, un nuevo tipo que se corresponde con el fenómeno característico de los asentamientos de población en Galicia. La delimitación y clasificación de los núcleos, como en la etapa anterior, sigue dando lugar a múltiples interpretaciones de la propia ley, con ordenanzas diferenciadas en algunos casos, como si se tratase del suelo urbano.

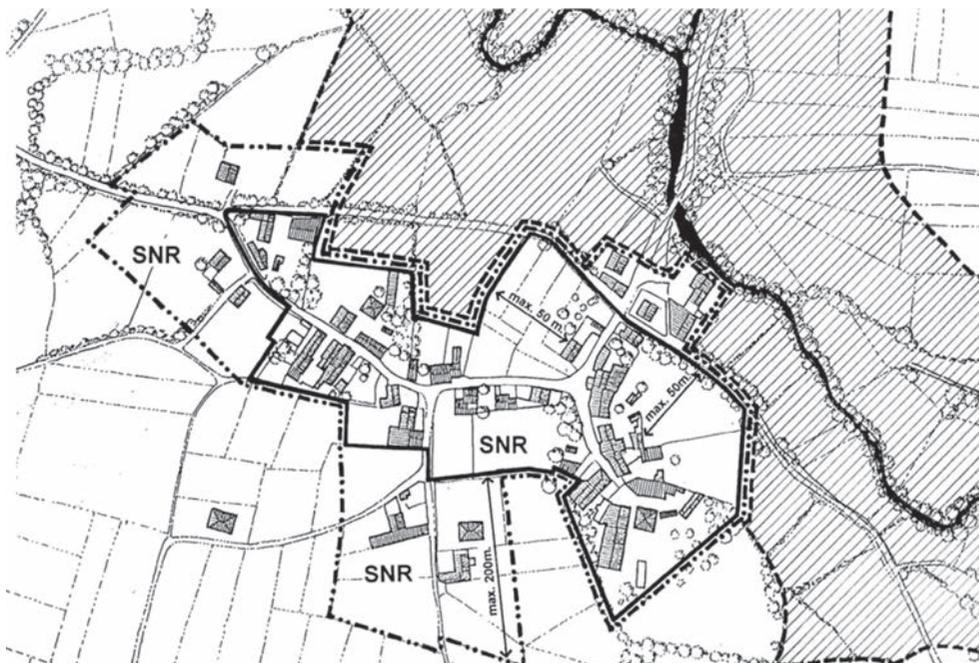
En otros planes se optará por definir el ámbito de las agregaciones según criterios que contemplan tanto su propia morfología, como las limitaciones que imponen los valores del territorio circundante, tratando de dirigir la nueva edificación, de forma natural, hacia el entorno ya consolidado, conforme al tamaño alcanzado y las expectativas de crecimiento.



El marco legal actual

En el año 2002 se aprueba la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, que experimentaría sucesivas modificaciones en 2004 y 2010.

En este texto se hace explícito entre sus objetivos la regulación, ordenación y protección del medio rural, de los núcleos rurales de población que se ubiquen en él y del patrimonio rural. La legislación reitera el deber de realizar, por el planeamiento, un análisis detallado de la formación y evolución de los asentamientos, sus peculiaridades urbanísticas, morfológicas, de consolidación y expectativas de desarrollo, así como de las tipologías, forma de huecos, cubiertas, materiales, colores y formas constructivas tradicionales de cada núcleo.

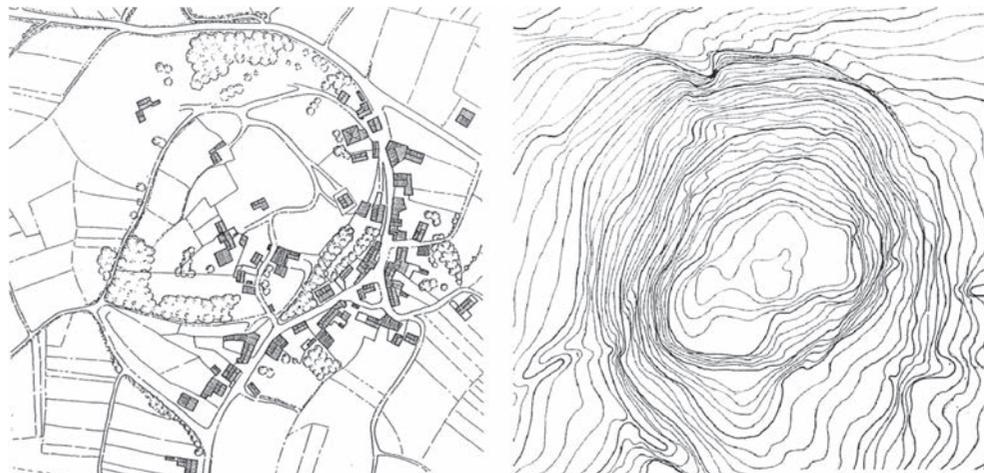


- ▶ El marco legal actual determina la delimitación de los núcleos a partir de su consolidación y de la edificación tradicional, fijando las distancias máximas del perímetro de circunscripción, tanto para la agregación tradicional, como para sus áreas de expansión (delimitación y clasificación de suelo del mismo núcleo del ejemplo según estos criterios). Sobre el suelo rústico se establece una regulación estricta en la que ya no cabe la edificación de viviendas unifamiliares aisladas, asegurando la protección de sus valores intrínsecos.

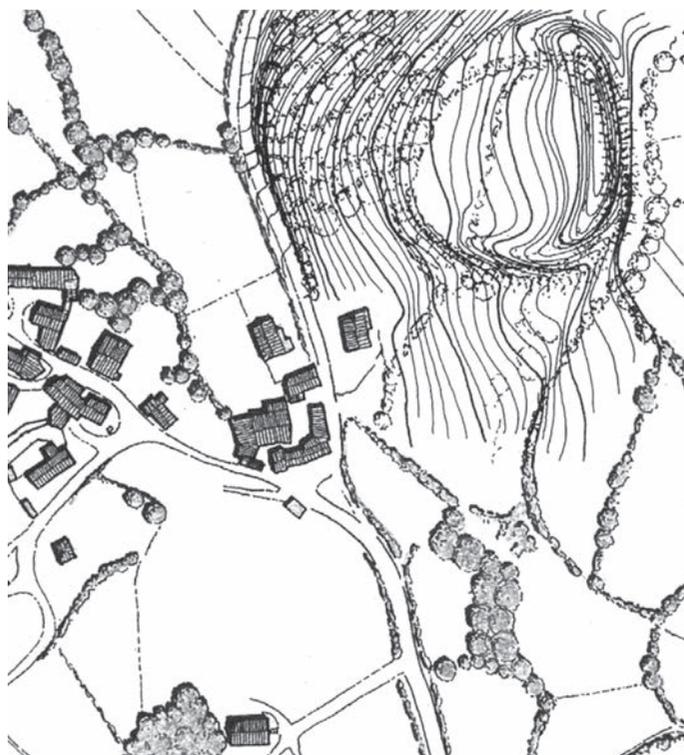


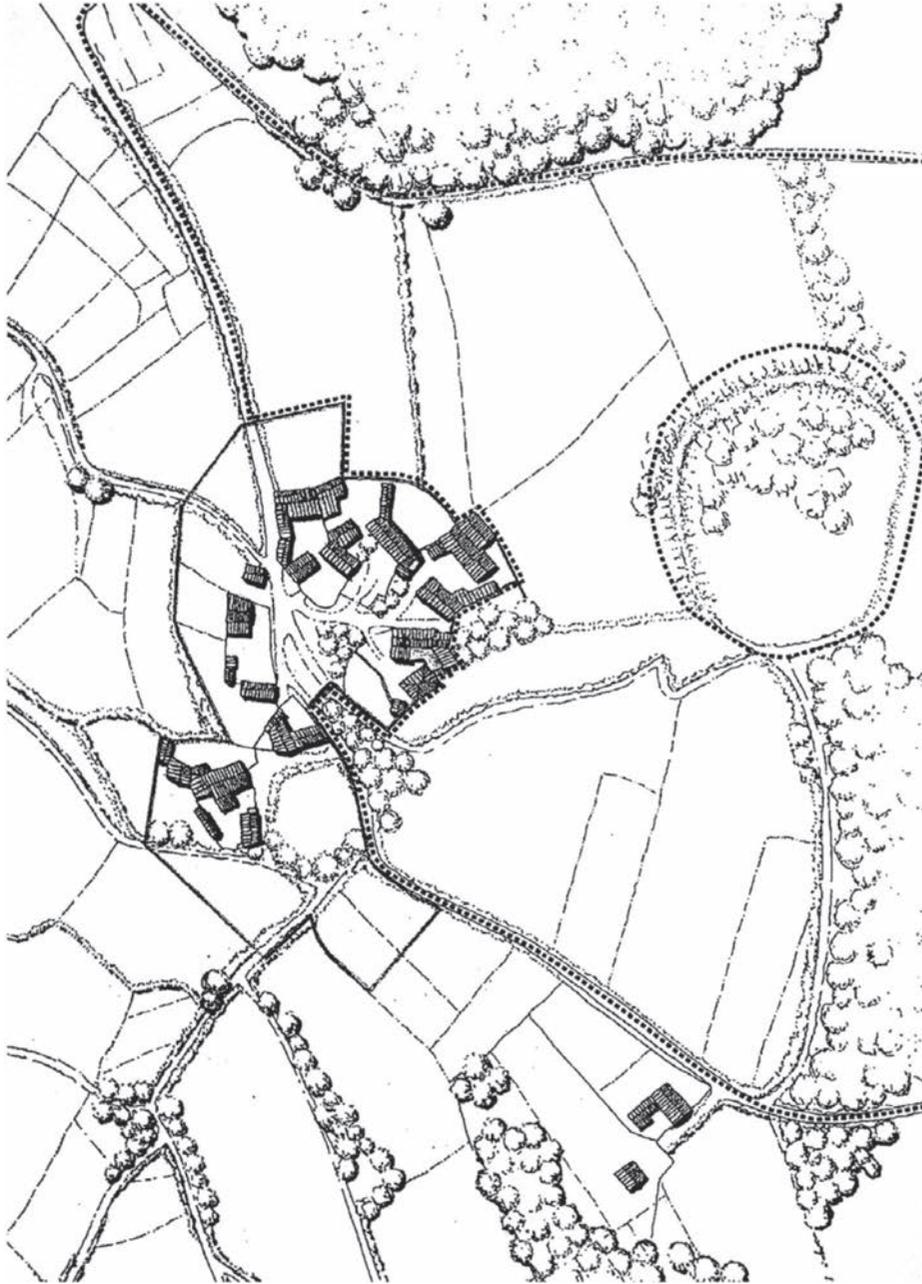
- ▶ La tendencia a clasificar suelo en el entorno de los núcleos como alternativa a la prohibición de edificar sobre el suelo rústico, conforme a los habituales crecimientos indiscriminados de las agregaciones preexistentes, puede acabar trasladando las afecciones del pasado a la corona perimetral de los núcleos. Se hace necesario ordenar en detalle los posibles crecimientos y la conservación de los valores de lo existente, sobre todo cuando estos últimos predominan en su caracterización ambiental.

Desligar la protección arqueológica del suelo rústico de lo rural construido no siempre es posible, muchas veces el núcleo tradicional ha surgido sobre la implantación de un castro anterior. En el esquema se aprecia como la extracción de la topografía revela la forma característica de esa preexistencia, en este caso patente en la propia toponimia de la agregación (Castrillón).



La cartografía de detalle utilizada para la ordenación de los núcleos rurales permite verificar con exactitud el ámbito de los castros y otros elementos del patrimonio arqueológico y aportando una localización más precisa que la habitualmente aportada por los inventarios previos. En el ejemplo, la topografía evidencia el perímetro defensivo de un pequeño castro y su entorno elevado en relación con las modificaciones de su entorno (edificación, ampliación de un camino).





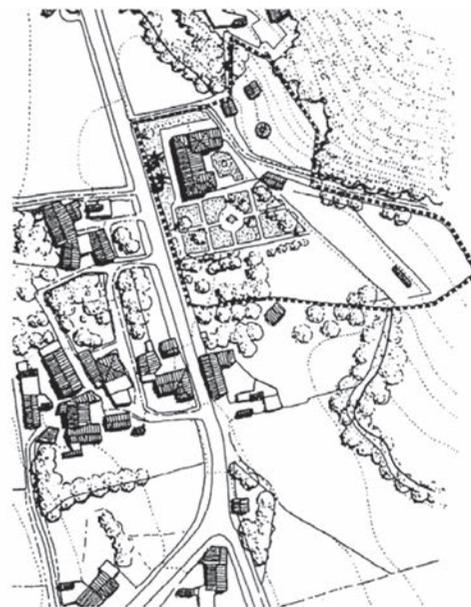
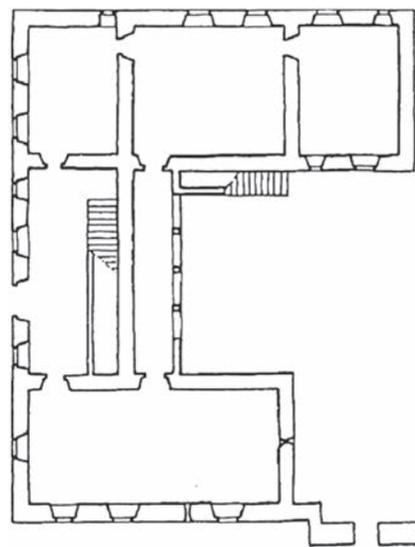
- La delimitación del suelo rústico de protección arqueológica debe ayudar a definir, por exclusión, el ámbito de los núcleos rurales cuando estos lindan con el mismo, además, habrá de referirse a huellas físicas del territorio y articular una zona paisajística homogénea cuando se complemente con otros terrenos agropecuarios cuya configuración no puede desligarse de su contorno.

Durante mucho tiempo, el escaso control ejercido sobre la edificación en el medio rural y la ineficacia de las medidas de protección, salvo para aquellos elementos en los que concurrían circunstancias de máxima singularidad monumental, ha facilitado un gran número de intromisiones y construcciones fuera de contexto en inmediata proximidad al patrimonio arquitectónico menor.

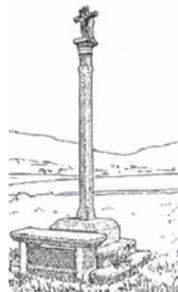


El tratamiento del patrimonio histórico-arquitectónico y etnográfico

Ciertos elementos patrimoniales conforman el medio rural que les rodea, en esos casos, no puede disociarse el bien a proteger del conjunto ambiental o territorial que constituye, como se aprecia en el ejemplo adjunto, un pazo con su finca murada que contribuye a definir el núcleo rural donde se emplaza.



La protección del patrimonio rural no solo debe incluir los elementos singulares que constituyen hitos en el paisaje, sino la arquitectura doméstica que caracteriza a los núcleos, algo que solo será posible cuando la ordenación descienda al nivel de tratamiento en detalle, precisando ordenanzas gráficas, propuestas de conservación y operaciones de reforma interior, con un alcance similar al del planeamiento especial.



El parcelario agrícola: Productividad y paisaje



- ▶ La fragmentación de los terrenos de cultivo sigue, con frecuencia, un patrón de aprovechamiento milenario arraigado en la propia topografía y su modificación, desarrollando una trama alveolar de servidumbres centrada en el núcleo que irradia su influencia sobre el suelo circundante y configura un paisaje característico.



- ▶ La orografía condiciona las formas del parcelario, los mecanismos de aterramiento para propiciar el aprovechamiento de terrenos en pendiente da lugar a piezas catastrales muy irregulares y formas alveolares, adivinándose en la morfología parcelaria el ámbito ocupado por la edificación, sucesivas veces fragmentado y tendiendo a la mínima dimensión. Los terrenos de relieve suave recogen con profusión parcelas estrechas y profundas, de forma rectangular, de fácil subdivisión, adecuadas al cultivo con arado y al riego por gravedad.

La forma del parcelario revela la propia estructura del medio rural al que sirve de soporte. En la parte superior de la figura 74, las formas alveolares y subdivididas recogen las edificaciones del núcleo sobre la ladera de transición hacia el suelo forestal (parcelas mayores de la parte superior izquierda). Abajo, junto al cauce de un arroyo, la topografía suave de la vega hace posible la proliferación de la parcela tipo de cultivo, de tamaño rectangular y proporción alargada, fácilmente divisible en lotes menores.

La concentración parcelaria ha modificado la relación de la estructura de los núcleos tradicionales con su entorno natural no transformado, en este caso el monte y el litoral, creando una trama que, en muchas ocasiones, fue aprovechada como soporte urbanizador para asentar nuevas viviendas, amparándose en las mayores superficies de las nuevas unidades catastrales.



El monte y las masas forestales

Los núcleos rurales han buscado, tradicionalmente, emplazamientos que liberan el suelo fértil de la ocupación por la edificación, agrupándose en la franja de tierras que marca la transición hacia el suelo forestal, sobre terrenos de baja productividad, cuya posición en ladera permite, además, una buena orientación a las viviendas.





- ▶ El acercamiento de los núcleos a los terrenos forestales, reservando el escaso suelo de cultivo que la gran movilidad orográfica del territorio proporciona, tiene implicaciones paisajísticas evidentes en la configuración del medio rural.



- ▶ La topografía y las características de los suelos determinan el máximo ámbito a ocupar por los escasos terrenos de cultivo, en una estructura donde los núcleos tradicionales tienden a minimizar su ocupación sobre las tierras fértiles. Solo la pérdida de valor de los recursos agropecuarios como medio de subsistencia y la apertura de nuevos viales desplaza la edificación hacia el entorno alejado de las masas forestales en los ejemplos que aquí se muestran. Sistema de núcleos tradicionales en el municipio de Laxe, agrupados en la zona de transición hacia el suelo forestal y desarrollos recientes siguiendo la traza rectilínea de un nuevo vial y de las pistas de la concentración parcelaria.

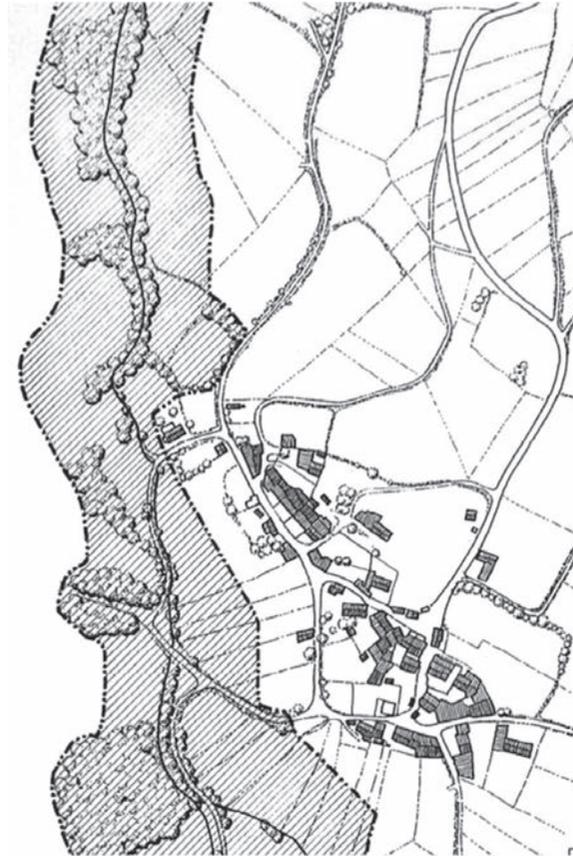
Los cauces fluviales y la microhidrografía

Remitir únicamente a la legislación de agua, la zona de policía a 100 m de anchura según cada una de las riberas de los cauces, resulta solo apropiado para los ríos principales.

La multitud de arroyos y regatos de corto recorrido, con caudales a veces intermitentes o sometidos a fuertes variaciones estacionales, deben vincularse a las cualidades de cada uno de los suelos que los circundan, convirtiendo el recorrido de esa microhidrografía en una especie de corredores ecológicos que enlazan entre sí las masas forestales y dan continuidad en su cobertura arbórea o arbustiva según la vegetación de ribera naturalmente asociada a los cauces.

Por el medio rural discurren multitud de pequeños cursos de agua flanqueados por vegetación de ribera cuya configuración ecológica (formando corredores que enlazan masas forestales entre sí) y paisajística, es necesario proteger y que difícilmente encajan en la escala que establece la legislación de aguas (100 metros de servidumbre a cada lado del cauce).

La presencia de arroyos y regatos completa el mosaico de cultivos y surte a un sistema capilar de regadíos íntimamente ligado a la topografía, acogiendo un importante patrimonio etnográfico (molinos, lavaderos, puentes, etc.).



Es necesario asegurar la sostenibilidad ambiental del medio rural definiendo siempre un contorno restrictivo de los usos y actividades siguiendo la traza de cualquier tipo de cauce existente, justificando su amplitud en función de las propias características de cada curso de agua, cuya delimitación ha de incluir necesariamente el irregular perímetro de la vegetación de ribera y la vega de los cultivos inmediatos refiriéndola ,siempre que sea posible ,a caminos de borde, lindes de parcela u otros elementos físicos fácilmente identificables.

La protección del paisaje y de los espacios naturales.

El suelo rústico de protección de espacios naturales queda vinculado a la aplicación de la Ley 9/2001 de conservación de la naturaleza o de la legislación reguladora de los espacios naturales, la flora, la fauna, es decir, recogiendo ámbitos o inventariados (ej. Red Natura 2000) o incorporando otros de similares características.



- El esquema topográfico del municipio de A Pobra do Caramiñal, pone de manifiesto la importancia de los espacios sensibles a proteger y la interrelación existente entre los mismos. Los cursos fluviales de pequeño recorrido, a menudo con nacimiento y desembocadura en el propio territorio municipal y su vegetación de acompañamiento, constituyen un corredor ecológico que enlaza las altitudes serranas con el perímetro litoral.

La Costa: la protección del litoral

Con frecuencia, la protección del litoral se ha verificado cuando los desarrollos periféricos de las villas marineras, en el punto de contacto con el medio rural exterior, ya se han asentado sobre los arenales, dunas o unidades paisajísticas de gran valor. En el plano adjunto, desarrollo de la villa de Laxe, en la Costa da Morte, sobre la periferia urbana.

En el medio rural, cualquier tipo de nueva infraestructura constituye una intromisión que, con frecuencia, provoca transformaciones en su propia configuración, tradicionalmente arraigada en las propias formas naturales del territorio.

En el esquema inferior, dos nuevas carreteras y las pistas de la concentración parcelaria han arrastrado a lo largo de su recorrido a un gran número de construcciones, modificando radicalmente la forma de los núcleos rurales preexistentes (Sobecos y Pena de Embade, en Narón).



Con la aprobación definitiva del Plan de Ordenación del Litoral (POL), la presión urbanística sobre el borde marítimo que venía incidiendo muy negativamente sobre amplias zonas del perímetro costero, un ámbito especialmente frágil por sus características naturales y por su contribución a la formalización de unas unidades paisajísticas singulares, queda regulado.

El impacto de las infraestructuras.

El planeamiento general está obligado a reconocer como suelo rústico de protección de infraestructuras aquellos terrenos rústicos destinados al emplazamiento de las mismas, así como sus zonas de afección.

Comunicaciones y telecomunicaciones, instalaciones para el abastecimiento, saneamiento y depuración del agua, gestión de residuos sólidos, parques eólicos etc.

A veces las evaluaciones de impacto ambiental de este tipo de infraestructuras, se miden únicamente por el peso de los efectos socioeconómicos para una población, olvidándose de sus incidencias negativas en el paisaje.



Crterios y metodología para la clasificación y delimitación del suelo de núcleo rural.

La construcción de la cartografía rural.

Los inicios del planeamiento en Galicia, a partir de la asunción de competencias urbanísticas por la Xunta de Galicia, se apoyaron en levantamientos cartográficos a escala 1:10000, según un detalle que si bien proporcionaba una cierta visión global del territorio, era evidentemente insuficiente para regular la edificación de forma adecuada dentro de los núcleos existentes. A partir de 1.990 se empezaron a manejar escalas 1:5000, que ofrecían otra visión territorial cuando aportaban información catastral superpuesta, pero que en muchos casos eran asimismo insuficientes.

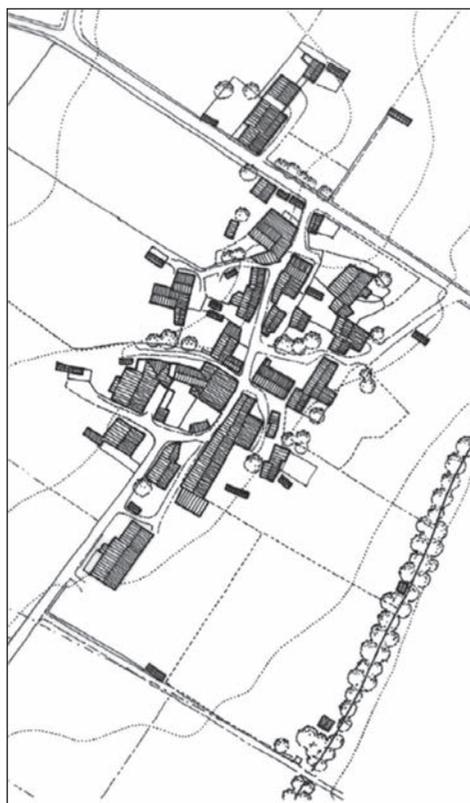
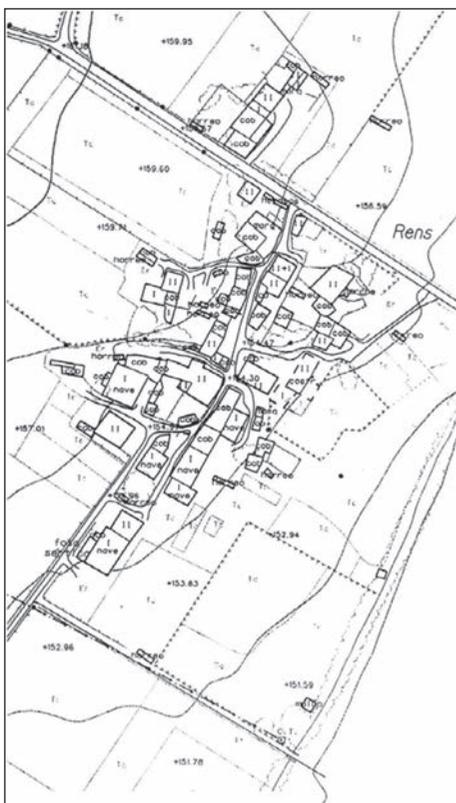


- Para la reelaboración cartográfica del Plan General de Pontevedra, aprobado definitivamente en el año 1989, se procedió, como uno de los trabajos fundamentales e imprescindibles, a trasladar, sobre las bases planimétricas aportadas para la realización del trabajo, los catastros de rústica y urbana, obtenidos a partir de la precaria información que entonces poseía la Delegación Provincial de Hacienda (sucesivas puestas al día con décadas de antigüedad grafiadas manualmente sobre las viejas fotografías del llamado “vuelo americano”). En la parte inferior, un fragmento de la cartografía de trabajo finalmente elaborada.

La frontera entre lo rural y lo urbano se difumina a medida que los núcleos tradicionales son incorporados a los crecimientos expansivos de baja densidad no planificados, sobre todo cuando el suelo rústico vacante mantiene todavía su funcionalidad. ◀



Cuando las tensiones urbanísticas no suponen un problema acuciante, una buena cartografía y la adecuada gestión municipal de situaciones sobrevenidas puede constituir en el medio rural, el mejor instrumento para regular la nueva edificación y presentar al tiempo sus valores ambientales.



- En el dibujo de la izquierda, levantamiento cartográfico realizado por una empresa especializada con los datos exigidos para elaborar un documento de planeamiento general, recogiendo un extenso ámbito en torno a los núcleos existentes, a escala 1:2000. En este caso, núcleo rural de Rens en el municipio de Laxe.

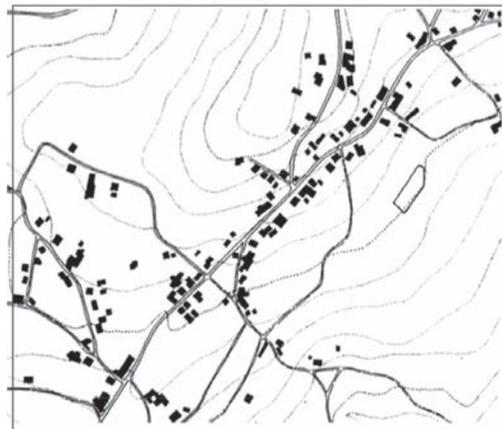
Junto a estas líneas y como complemento al dibujo de la página precedente, una reelaboración de la cartografía aportada para el mismo núcleo, conformada como material de trabajo para añadir durante el proceso de información urbanística acerca del medio rural municipal, todos los datos obtenidos mediante el posterior trabajo de campo.

Se incluyen, de partida, aspectos morfológicos y territoriales que sintetizan tanto los aportados por la propia planimetría como los obtenidos a partir de la observación de la fotografía aérea o del catastro.

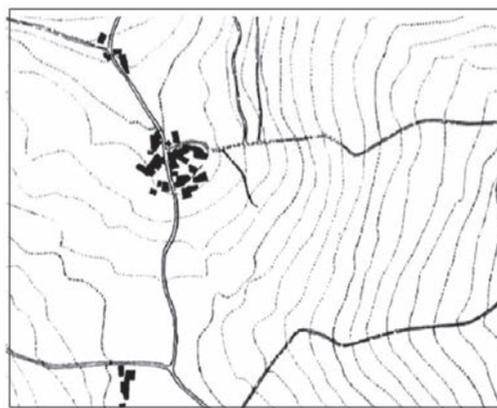
La construcción de la cartografía rural, con independencia de la información y datos planimétricos que haya proporcionado el material de partida a utilizar en el trabajo, siempre admite una elaboración posterior que la transforme y le proporcione una utilidad real como instrumento en el cual apoyar las propuestas de proyecto, circunstancia que exige un mayor o menor esfuerzo según se hayan incluido, o no, desde el inicio, el mínimo de elementos requeridos para cada uno de los distintos niveles de aproximación.

Los aspectos a contemplar, dependiendo de la escala particular de acercamiento, habrán de ser al menos: edificación, topografía, vegetación, cultivos, cauces y cursos de agua, viario y espacio público, servicios urbanísticos, equipamientos y dotaciones, elementos ambientales de valor, parcelario.

◀ La influencia de las áreas urbanas mediante el viario principal de relación comarcal provoca la expansión característica de una parte significativa de los núcleos en los municipios más dinámicos, uniendo distintos asentamientos según un amplio ámbito territorial en el que coexisten diversos niveles de dispersión, en el ejemplo, núcleo rural en Narón.



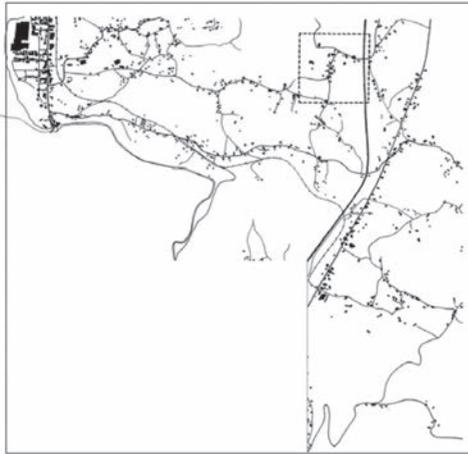
◀ Las distintas tipologías de crecimiento en el medio rural de un mismo municipio se ponen de manifiesto en el mayor o menor grado en que se mantiene la estructura tradicional de sus núcleos rurales, en un caso según agregaciones concentradas de pequeño tamaño, fuertemente integradas en el propio medio y, en el otro, enlazándose antiguas agrupaciones de ese mismo tipo según un continuo edificado que recorre el viario principal como apoyo fundamental a la expansión.



La identificación de los núcleos rurales

Según la Ley constituyen el suelo de núcleo rural los terrenos que sirven de soporte a un asentamiento de población singularizado en función de sus características morfológicas, tipología tradicional de las edificaciones, vinculación con la explotación racional de los recursos o de circunstancias de otra índole que manifiesten la imbricación racional del núcleo con el medio físico donde se sitúa y que figuren en los censos y padrones oficiales, así como las áreas de expansión o crecimiento de esos asentamientos.

La agrupación de la población en núcleos dispersos en el territorio, propia del medio rural gallego, ha evolucionado desde su configuración inicial según desarrollos muy dispares y presenta situaciones que van desde la aldea de montaña concentrada, con el caserío denso, hasta la expansión de la periferia de las áreas urbanas, donde las agregaciones preexistentes se enlazan unas con otras sin solución de continuidad.



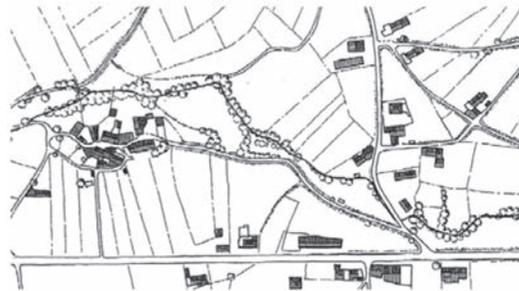
- ▶ El sistema de asentamientos de población de un mismo municipio, por la variedad de su topografía, desarrollo histórico y articulación del viario de relación exterior, puede incluir, a menudo, tipologías muy variadas de núcleos, con escalas de agregación que van desde las estructuras expandidas hasta el núcleo rural tradicional apenas transformado.

Consolidación y edificación tradicional

En la legislación urbanística la delimitación y clasificación del suelo de núcleo rural se remite a parámetros geométricos que determinan su ámbito o magnitud de forma reglada, a través del concepto de consolidación. Asimismo se utiliza el concepto de edificación tradicional, aquellas propias de la arquitectura popular de cada zona, inicialmente vinculadas a la explotación de los recursos primarios del medio y construidas con materiales no industrializados, circunstancia que suelo provocar cierta controversia y motiva buen número de alegaciones de particulares al planeamiento, cuando las construcciones excluidas tienen una considerable antigüedad.



La edificación tradicional, a la que la legislación urbanística conforma como elemento de definición geométrica en el que ha de apoyarse la clasificación y delimitación del suelo de núcleo rural, puede diferenciarse con claridad de las nuevas construcciones cuando estas últimas responden a las habituales configuraciones sin relación alguna con el contexto previo, con frecuencia asociadas a un ámbito espacial también diferente, pero no siempre es así, a veces también la arquitectura tradicional ha sufrido transformaciones que la vuelven irreconocible y los límites del asentamiento inicial solo se hacen evidentes en el propio parcelario o la pervivencia de edificaciones agrícolas.

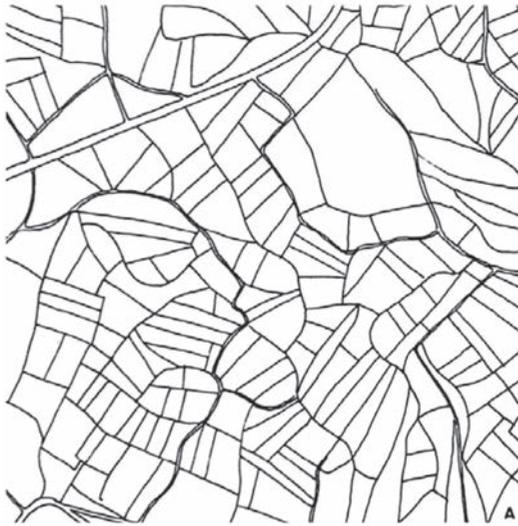


- ▶ La edificación tradicional, a la que la legislación urbanística conforma como elemento de definición geométrica en el que ha de apoyarse la clasificación y delimitación del suelo de núcleo rural, puede diferenciarse con claridad de las nuevas construcciones cuando estas últimas responden a las habituales configuraciones sin relación alguna con el contexto previo, con frecuencia asociadas a un ámbito espacial también diferente, pero no siempre es así, a veces también la arquitectura tradicional ha sufrido transformaciones que la vuelven irreconocible y los límites del asentamiento inicial solo se hacen evidentes en el propio parcelario o la pervivencia de edificaciones agrícolas.

La identificación estricta de la edificación tradicional en núcleos cuya estructura antigua se ha visto complementada por un nuevo viario de relación exterior, que ha arrastrado a las nuevas viviendas a lo largo de su recorrido, como emplazamiento más ventajoso y accesible, puede llegar a provocar ciertos desajustes en la clasificación y delimitación del área de expansión, limitada a una distancia máxima de 200 m. respecto a la de circunscripción del núcleo existente. En el plano adjunto, en el que se señala la posible delimitación del suelo de núcleo rural, en el conjunto de nuevas viviendas exteriores, algunas quedarían fuera de ese límite.

La delimitación y clasificación del suelo de núcleo rural ha de recoger, conforme al criterio de consolidación, el conjunto de edificaciones tradicionales, según los parámetros geométricos de la legislación y siguiendo huellas físicas (línea continua en el esquema superior derecha). El área de expansión (línea de trazos) habrá de proporcionarse en superficie teniendo en cuenta, tanto lo existente como los estudios del propio planeamiento y analizando las consecuencias que podrá tener la nueva edificación, preservando núcleos ya conformados de valor, visuales, puntos frágiles del paisaje, etc. El contraste de la planta de un núcleo rural y su plano catastral, revela siempre la ocupación diferenciada de la edificación tradicional, siempre resultante de un proceso de implantación y fragmentación totalmente diverso respecto a las pautas de subdivisión del suelo cultivable.

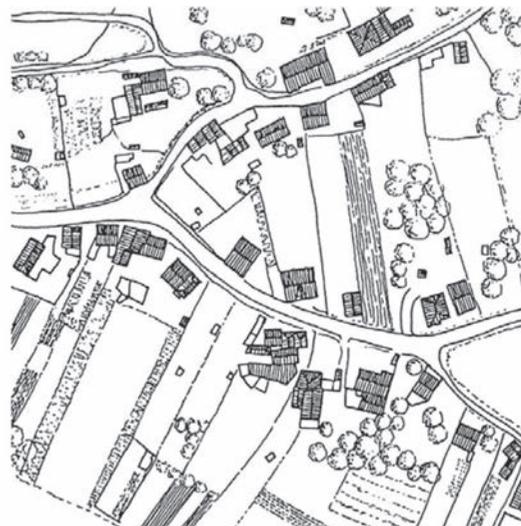
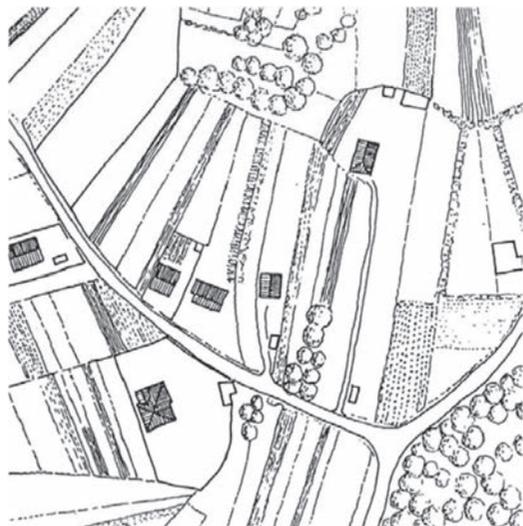




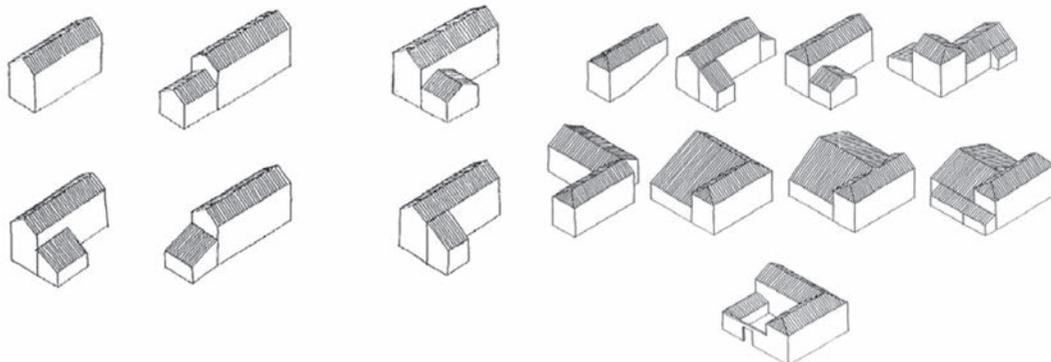
- La fragmentación catastral del suelo rústico, en el medio rural gallego, está estrechamente vinculada con las variadas condiciones de la propia orografía. Cualquier acción urbanizadora o de infraestructuras se enfrenta a esa sistemática de apropiación del territorio, a menudo, sin apenas modificar el soporte previo.

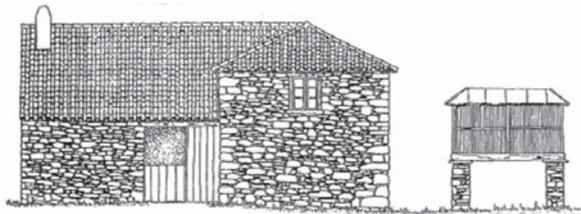
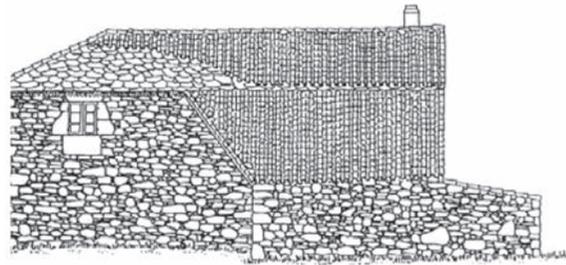
La nueva vivienda, ya sea en la periferia urbana, al margen de los núcleos tradicionales existentes (izquierda) o en el entorno inmediato a esas agregaciones (derecha) vendrá a ocupar parcelas agrícolas sin ningún tipo de regularización previa cuando sigue el habitual proceso de construcción casi aleatoria, por necesidad, o cuando, una vez suprimida la posibilidad de edificar, de forma excepcional sobre suelo rústico, se implanta sobre ámbitos de expansión o de núcleos rurales dilimitados.

Ignorar la incidencia del soporte catastral en la ordenación, cuando ésta va a admitir procesos de edificación directa, puede llevar a situaciones conflictivas (edificación en segunda línea, lotes intercalados inedicables, etc.).



La vivienda tradicional presenta a menudo unas pautas volumétricas específicas según las zonas (esquemas tipológicos del análisis del planeamiento en un municipio de la Costa da Morte, arriba, y otro en la comarca de Ferrolterra, abajo) fundamentados en el uso de materiales y técnicas propias del lugar, de las necesidades de almacenamiento de los distintos cultivos o de alojamiento de la cabaña ganadera, etc. Estas características deberían justificar unas ordenanzas de edificación particularizada para cada ámbito, que trascendieran de las limitaciones generalistas de la legislación urbanística que los planes suelen reproducir directamente.





- ▶ Adoptar en las ordenanzas genéricas del planeamiento la limitación de altura a 7 m. y la pendiente de cubierta que se señala en la legislación urbanística puede llevar a un cambio de escala evidente, dentro de un núcleo rural conformado mediante edificaciones tradicionales, si tan solo una entre esas viviendas se construye o rehabilita conforme a esos parámetros geométricos. En algunas comarcas, el hórreo, situado al interior de los patios de las viviendas, se alzaba por encima de éstas para un mejor soleamiento y ventilación.

- ▶ En determinados casos, la construcción de la vivienda tradicional está tan vinculada a los materiales y recursos de la propia localidad, que pueden establecerse condiciones diferenciadas en el uso de los mismos. En este caso, un municipio situado fuera del ámbito regional de uso de la pizarra, presentaba este material como elemento de cobertura en alguno de sus núcleos, procedente de una antigua pequeña cantera del lugar.

Lo nuevo casi siempre se define, en el medio rural gallego, por oposición a lo existente, tanto en volumen como en su aspecto externo. El aislamiento de las nuevas construcciones y los cierres de parcela que con ellas se asocian, establece un fuerte contraste con la agregación más densa de la mayoría de los núcleos tradicionales (izquierda). Sin embargo, una volumetría más contenida y unos acabados no discordantes (abajo) fácilmente regulables mediante ordenanzas de edificación, pueden llegar a diluir lo nuevo entre lo viejo.

Algunos criterios para la intervención sobre el medio rural gallego.

El afán de ordenar el medio rural y sus núcleos de población ha acabado por trasladar a ese campo mecanismos propios de las regulaciones convencionales del suelo urbano, olvidando que ese orden, cuando existe de inicio, es tan sutil o tan complejo que difícilmente puede ser abarcado por planes de carácter generalista e ignorando por otra parte que la previsión de suelo edificable nunca ha sido una prioridad previsible en ese ámbito, donde tradicionalmente las necesidades han sido otras y el crecimiento residencial siempre ha permanecido vinculado a la capacidad de acogida que el propio suelo agropecuario podría proporcionar como tal.

Para tratar de intervenir con ciertas dosis de certeza sobre el medio rural, deberían tenerse en cuenta, como mínimo, los siguientes criterios:

- Delimitar y clasificar
- Proteger y Catalogar
- Jerarquizar el planeamiento
- Descender al detalle
- Definir ordenanzas pormenorizadas
- Adecuar el espacio público
- Rehabilitar la edificación
- Mejorar equipamientos y dotaciones
- Fomentar nuevas actividades
- Valorar núcleos con interés
- La imposibilidad real de regular los núcleos rurales desde el planeamiento general.

[Urbanismo no rural. ¿Un instrumento para un rural vivo?]

Rafael Crecente Maseda

Profesor Titular da Escola Politécnica de Lugo. Director do grupo de investigación Laboratorio do Territorio e Coordinador do Master en xestión sustentable da terra e do territorio da USC.

José María Tubío Sánchez

Inxeñeiro Agrónomo. Membro do grupo de investigación Laborate, centro no que elabora a súa tese doutoral “Factores institucionais que afectan á adopción de planeamento en Galicia”.

1. O proceso urbanizador en Galicia

Aínda que Galicia sempre tivo un patrón de asentamentos disperso, non foi ata os procesos de crecemento urbano observados a partir de 1970 que a acusada transferencia de poboación do ámbito rural caro o urbano terminou por xerar un crecemento caótico dos principais centros urbanos galegos (González-Pérez, 2005). Tales procesos de crecemento estaban máis relacionados coa dispersión urbana e localizábanse en maior medida en áreas costeiras e en áreas preto de grandes cidades (Torres e Lois, 1995). Sen embargo, durante os anos 80 e 90, un proceso de contraurbanización comezou debido á mellora das condicións de vida, o que promoveu a aparición de asentamentos en zonas peri-urbanas (Aldrey, 2002). Para algúns autores este foi o maior cambio socioeconómico na historia de Galicia (Pino et al., 2010). As consecuencias deste cambio deron lugar ó que algúns autores recoñecen como “cidade difusa” (Docampo, Dalda y Harquindey, 2005), ou como a trama rururbana, con características misturadas de paisaxe rural e urbana (Oliveira et al., 2009).

Como xa indicaron varios autores, hai que ter en conta que os procesos de urbanización difusa e os de abandono de terras de uso agrario (e polo tanto os procesos de aforestación) son dúas caras dunha mesma moeda (Crecente Maseda, 2009). É máis: tense afirmado que a fragmentación da propiedade da terra en Galicia é o denominador común a ambos problemas (Tubío-Sánchez et al., en prensa).

2. As políticas públicas deseñadas para xestionar o proceso urbanizador: o urbanismo

As leis de solo son o instrumento clave para ordenar os usos de solo. Sen embargo, o seu obxectivo principal é a regulación de licencias de construción (Needham, 2007). Durante os últimos tres decenios en Galicia aprobáronse tres leis do solo que tiñan como obxectivo poñer orde á caótica situación causada por estes fortes cambios socioeconómicos. Tal como indicaron xa algúns autores, todas as leis mostraban nos seus preliminares unha certa preocupación ca ordenación do espazo rural (Rodríguez González, 2004). A LASGA de 1985, que se limitaba a ser unha adaptación da lei estatal, xa trataba de, a través do concepto de “núcleo rural”, xestionar un feito que era diferencial de Galicia con respecto ó resto do territorio español: a gran cantidade de entidades de poboación. A lei do solo de 1997, que habilita a figura “Plan de Ordenación do Medio Rural” para aqueles concellos sen plan xeral e onde a actividade rural sexa predominante. A lei do solo 2002 representa un cambio substancial con respecto ás anteriores, posto que nesta lei o espazo rural vai ser obxecto de maior consideración. Xa o título da lei (Lei de Ordenación Urbanística e Protección do Medio Rural) deixaba entrever o principal obxectivo da lei: tratar de controlar o crecemento descontrolado de asentamentos no espazo rural que as leis anteriores non lograron ou non pretendían controlar¹. En todas as leis, a ordenación dos usos urbanos é bastante continuísta, na medida en que non existen grandes cambios na

¹ Non imos entrar na valoración da inclusión de solo de núcleo rural como un novo tipo de solo no ordenamento xurídico español, nin os efectos que isto tivo para as zonas rurais en Galicia. Aínda que non existen avaliacións “formais” das consecuencias, esta estendida idea de que a inclusión da figura de núcleo rural está relacionada co crecente desorganización territorial durante o período de autonomía galega (Meilán Gil, 2001; Pino Vicente, 2008)

maneira de ordenalo. É sobre todo a ordenación de usos rurais a que experimentou máis cambios nos últimos anos.

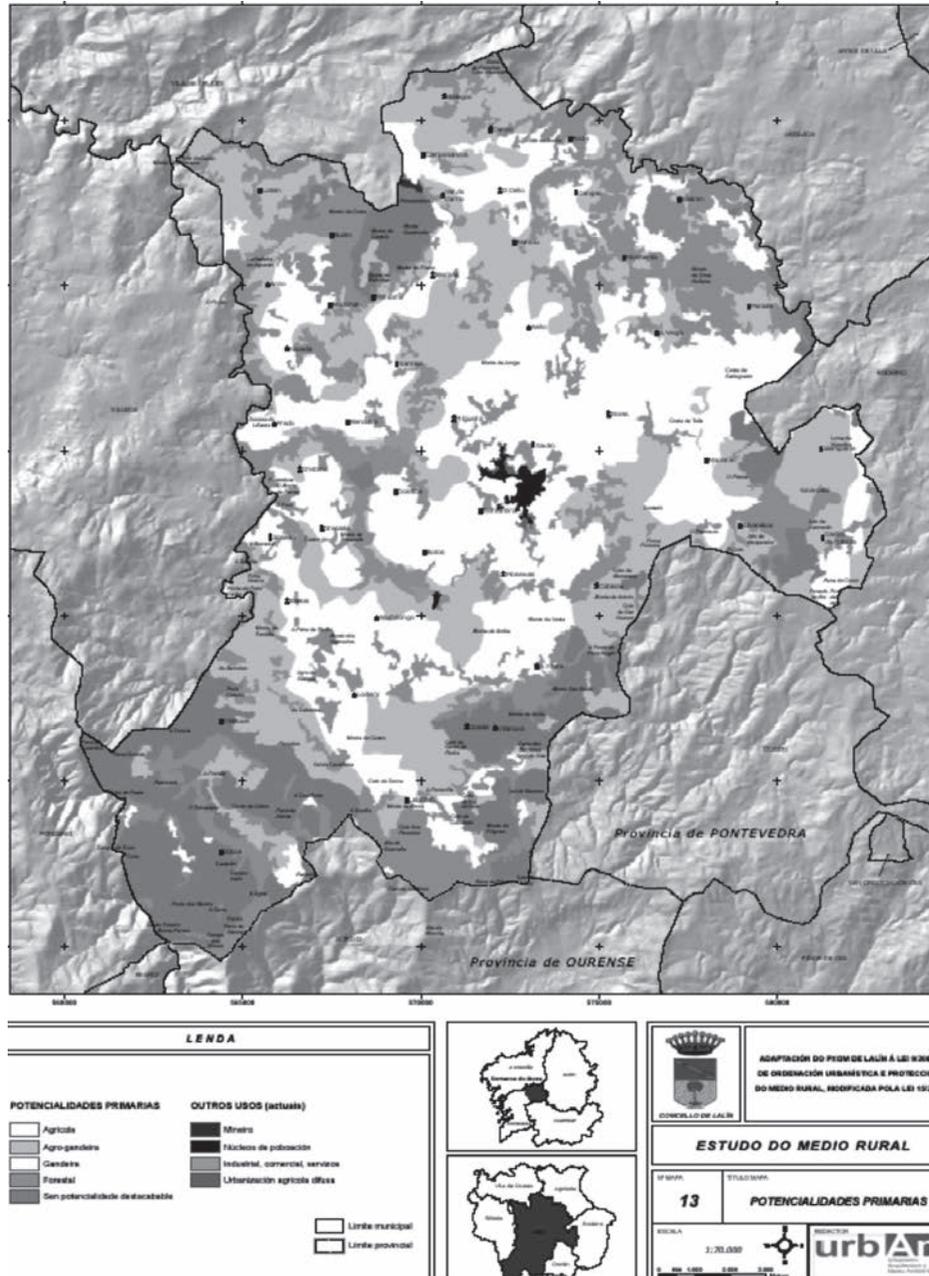
A pesar de todos estes intentos de ordenar o espazo rural, sobre todo de controlar o crecemento urbano que se levou a cabo nel, ata o de agora non se ten feito unha avaliación da efectividade das diferentes leis. Cal foi a consecuencia da súa implantación? Cumpriron os obxectivos que se propoñían? Resulta cando menos sorprendente que, tras case tres decenios de planeamento autonómico, non se tratase de darlle resposta a ningunha destas preguntas. Consideramos que a razón principal é que, antes que contestar a estar preguntas, a maioría dos expertos galegos sobre a materia, asumen que o planeamento non logra funcionar en Galicia, na medida en que os concellos non se mostran demasiado predispostos a adoptar plans. Gran parte das reflexións que se deron en Galicia sobre planeamento tratan de explicar a reticencia e as dificultades dos concellos e cidadáns para adoptar plans de usos do solo. Os autores, polo xeral, non tratan de verificar as súas hipóteses. A continuación tratamos de explorar as razóns que son aportadas na literatura galega sobre as dificultades para adoptar planeamento. Tratamos de facer unha reflexión crítica, intentando ofrecer posibles ideas que poderían axudar a testar estas hipóteses. Ademais relacionamos a literatura local coa internacional, co fin de avaliar a calidade explicativa destas hipóteses, ó mesmo tempo que tratamos de ampliar o espazo de reflexión.

3. Principais enfoques sobre as dificultades da implantación de planeamento a nivel local

A nivel internacional existe unha escasa literatura sobre a implantación de plans de ordenación de usos. Algúns autores incluso argumentan que a implantación de plan (aínda sendo o elemento central do planeamento) é un ámbito de estudo descoidado polos investigadores (Calbick, Day and Gunton, 2003). Outros autores suxiren que a literatura sobre implantación é pouco explicativa da implantación efectiva dos plans (Magerum, 1999; Burby, 2003; Joseph, Gunton and Day, 2008). Ademais hai que dicir que os estudos en implantación, xa dende o clásico de Pressman e Wildavsky (1973), tiveron unha aproximación negativa sobre a implantación, centrándose máis nos fallos de implantación que no estudo de casos exitosos. A razón desta formulación haina que buscar no tipo de racionalidade que usan os planificadores para entender os procesos de planeamento. Usualmente o planificador presta máis atención a por que as accións que parecen racionais e lóxicas para acadar un determinado fin, que ademais parece racional e lóxico, non teñen o efecto esperado cando todo indica que debería telo. A realidade é, sen embargo, moito máis complexa que a racionalidade que usan os planificadores para comprendela e planificala.

Esta racionalidade aplicada ó planeamento está plenamente vixente en Galicia, pois a escasa literatura relacionada coa implantación do planeamento nos concellos céntrase, igual que

Os estudos do medio rural dos planeamentos municipais implican un coñecemento integral do territorio municipal.



a literatura internacional, no fallo de implantación. As principais ideas relacionadas coa implantación de plans fan referencia ás dificultades que a administración tanto rexional como os concellos teñen para aprobar plans e xestionalos. Cales son esas ideas en Galicia? Ímolos tratar de dividir en catro grupos e intentaremos pensar ata que punto poden ser explicativas do fallo de implantación do ordenamento local.

3.1 O enfoque dende a arquitectura

Os arquitectos soen apuntar a unha deficiente redacción do planeamento, argumentado que os plans que son tecnicamente deficientes teñen menos posibilidade para implantarse, tal como se deduce dalgunhas observación feitas por arquitectos en Galicia (Xerardo Estévez e César Portela, 2008; Dalda Escudero, 2008). A calidade técnica dos plans foi un elemento que se ten considerado para analizar a implantación efectiva dos mesmos, observando que existe unha correlación positiva entre embas (Joseph, Gunton e Day, 2008). Sen embargo, a correlación nunca implica causa. Por outro lado tense demostrado que é un erro pensar que un planeamento tecnicamente bo vai levar directamente á implantación do mesmo (de Oliveira, 2002). Como algúns autores indican, moitos plans perfectos dende o punto de vista técnico acaban terminando en caixóns (Egg, 1991). Polo tanto cremos que, aínda sen demostralo, o factor da calidade técnica dos plans, non é suficiente para explicar a situación do planeamento en Galicia.

Outro idea relacionada coa arquitectura sinala que o planeamento terminou por converterse nun proceso administrativo e burocrático, onde o urbanista xa non te posibilidade para ser creativo, e onde o plan acaba por non ter un significado comunicable á cidadanía (Busquets, 2008). Sen embargo, o proceso administrativo que temos en Galicia para facer planeamento non se diferencia excesivamente do Holandés, e apenas nada do Francés. Onde hai diferenza é nas accións reais relacionadas con ese proceso administrativo. Cremos que é un erro relacionar «accións» con un proceso administrativo dado. O que habería que preguntarse é cales son as razóns que levan ós axentes a actuar dunha determinada maneira, antes que asegurar que esas actuacións son consecuencia dun determinado proceso administrativo, sen ter en conta a institucionalización do mesmo.

Algún arquitectos opinan que as dificultades para a aprobación dos plans están relacionadas coa adxudicación da redacción a equipos non ligados coa administración. Neste sentido avogan por unha «xestión directa» do planeamento municipal a través de arquitectos municipais. Isto permitiría mellorar a calidade dos plans e, ó mesmo tempo, que os arquitectos fosen contratados pola administración en calidade de funcionarios (Cebrián Tello, 1980). Pero de novo xorde a mesma pregunta formulada arriba: en que medida unha mellor calidade do plan vai a facilitar a súa implantación?

3.2 Enfoque dende a Economía

Harvey Jacobs (2011) formula dúas hipóteses de carácter económico polas cales un municipio pode mostrarse reacio a aprobar un plan. A primeira delas fai referencia ó “rent seeking behaviour” dos propietarios. A perda de dereitos dos propietarios de terra (especialmente rústica) pode resultar nunha perda de valor das súas propiedades cando un plan non admita un cambio de uso de rústica a urbanizable. A segunda hipótese ten que ver co “rent seeking behaviour” dos municipios. Os municipios teñen cada vez que pagar por máis servizos, e unha fonte de financiación importante son as taxas sobre propiedade e construción. Parece lóxico pensar que os municipios sexan proclives a incitar procesos de urbanización sen ningún plan que os poida coartar.

A primeira das hipóteses foi empregada por López Iglesias (1996) para entender como a falta de regulación de usos de solo creaba expectativas nos propietarios sobre usos futuros urbanos. O que sucede neste caso é que os prezos de predios rústicos fanse equivalentes ó de predios urbanos. Aínda que a existe unha abundante literatura analizando a influencia das restricións no uso do solo nos prezos, o que se desprende desta literatura é que os modelos de economía teóricos indícanos que unha zonificación clasificando solo como urbano/agrícola, termina por aumentar os prezos do solo urbano, mentres que reduciría os de uso agrícola (Sheppard and Cheshire, 2002). Sen embargo, os estudos empíricos feitos son moito máis contraditorios. Algúns indican que a zonificación non inflúe nos prezos, como exemplo ver Maser et al. (1977). Outros indican que o ordenamento de usos ten influencia, ver por exemplo Pollakowski e Wachter (1990). Esta variación pódese explicar porque non está claro se a zonificación é unha ferramenta a posteriori para evitar que varíen prezos previamente establecidos. Dende esta perspectiva os plans son impulsados para evitar que usos de solo non desexados (unha fábrica, etc.) terminen por reducir o valor das propiedades ou valores ambientais dunha zona, que xa previamente a comunidade valoraba. Neste sentido, o planeamento non é máis que a consolidación da valoración que unha comunidade fai de certos bens públicos (“amenities”) (Lubell, Feiock and de la Cruz, 2009). Por eso é demasiado arriscado pensar que o planeamento inflúe nos prezos, posto que o que se desprende da literatura internacional, o máis probable é que o planeamento sexa unha consecuencia de diferentes valoracións das propiedades privadas ou de bens públicos.

A segunda hipótese de Jacobs (2011) sostén que os concellos son reacios a regular a capacidade residencial porque gran parte das súas maiores ingresos están ligados á actividade construtiva (licencias de construción, IBI, etc.). Isto é considerado por algúns autores en Galicia como unha especie de “cinismo fiscal” ó facer responsable á actividade construtiva da xeración de recursos para o financiamento dos servizos municipais (Rodríguez González, 2008). Sen embargo, apenas se teñen feito investigacións e desenvolvido metodoloxías para testar esta hipótese. Nunha primeira aproximación pódese dicir que, en xeral, as taxas do

IBIs están bastante desactualizadas. O esforzo fiscal no 2006 foi só un 17 % da capacidade normativa máxima (1,1 %), o que ven a representar a metade do esforzo fiscal medio español (Corbacho, 2008). Por outra parte non é conveniente esquecerse que taxación é unha forma de control público do uso do solo, que se soe utilizar en combinación coa zonificación, posto que unha zonificación de usos é unha expropiación parcial de dereitos de propiedade que, normalmente, non é compensada por vía directa (Fischel, 1999). Neste sentido hai que dicir que os concellos galegos que teñen un PXOU aprobado antes da LASGA son os que teñen de media un gravamen de bens inmobles urbanos máis alto (unha media de 0,60), mentres que os municipios que teñen un plan acorde á LOUGA, a media do gravamen é 0,57. Os municipios que non teñen figura de planeamento ou están rexidos por normas subsidiarias, teñen unha media de 0,48. Isto indica a pouca relación existente entre estas dúas medidas públicas de regulación de uso do solo.

Por outra parte, o que se valora como urbano ou urbanizable segundo a Lei de valoracións, é o que a LOUGA implícitamente termina zonificando como urbanizable ou urbano. É dicir, non debería existir unha gran diferenza entre os ingresos proporcionados polo IBI no caso dun mesmo concello con ou sen plan xeral. É máis, un municipio sen plan, ten máis dificultades á hora de recadar IBI's, e é probable que sen plans, as propiedades susceptibles de computar para o imposto, sexan moitas menos, ó non estar identificadas. De tódolos xeitos, non existe ningunha investigación seria feita sobre esta hipótese, que inclúa ademais do IBI, os impostos sobre a construción.

3.3 O enfoque desde o dereito

En xeral, podemos dicir que as ideas que proveñen do dereito afirman que a regulación do planeamento en Galicia é demasiado prolixa e complexa. Esta excesiva complexidade non foi moi eficaz á hora de cumprir os principais obxectivos da lexislación urbanística (Meilán Gil, 2001). Incluso se suxire que a regulación de usos na lei 9/2002 é «confusa, complexa, e excesivamente prolixa», e afírmase que o voluntarismo xurídico da LOUGA ten unha excesiva confianza nas posibilidades de incidencia e transformación que as normas poidan ter na realidade social (Raposo Arceo, 2009). Non só se trata da lexislación urbanística, pois na realización de plans xerais interveñen outras moitas normativas sectoriais, ademais de normativas nacionais e europeas, ó que hai que engadir os cambios continuos ós que están sometidas cada unha delas (Mosqueira Lourenzo e Silva Méndez, 2005). O que ningún destes autores trata de definir é o que significa o difuso termo “lexislación complexa”, e como esta lexislación está dificultando a implantación de plans.

A lexislación aplicable á regulación de usos en Galicia está lonxe de ser tan complexa como a lexislación holandesa, por poñer un exemplo. O que distingue a implantación da última lei do solo holandesa da implantación da lei 9/2002, é sobre todo o que se denomina como

“enforcement mechanism”. En Holanda, os municipios que non adaptan os seus plans á lei do solo do 2008 son multados. O único “enforcement mechanism” da lei do solo galega, o artigo 81.2, afirma que a Xunta terá o dereito de facer o planeamento e aprobalo se os concellos non o facían antes do 2006. Pero non se é demasiado preciso, polo custe político que podería ter, en canto as condicións que permitirían usar ese dereito. Isto, o que nos fai ver, é que estamos diante dun problema de lexitimidade do goberno para implantar a súa lexislación urbanística (Tubío-Sánchez, Crecente-Maseda, Buitelaar, 2012), antes que diante dunha lexislación demasiado complexa para ser adoptada². A pregunta sería entón: que é o que lle permitiría gañar lexitimidade ó goberno (tanto rexional como local) para implantar a lexislación que ten que ver coa ordenación do territorio? Esta pregunta nunca foi tratada nin pensada en Galicia. É probable que teñamos que comezar por ela.

3.4 O enfoque social

A implantación de planeamento a nivel local non é máis que unha asignación e/ou reasignación de dereitos de propiedade (Jacobs e Paulsen, 2009). Xa analizamos que pode haber unha resistencia, debido a razóns económicas, a modificar eses dereitos de propiedade. Sen embargo, pódese haber tamén culturais? Jacobs (2011) afirma que unha das razóns polas cales é difícil implantar regulacións de usos de solo en áreas rurais é debido a unha forte ideoloxía dos dereitos de propiedade. Isto podería ser explicativo de por que en Galicia, os cidadáns mostran unha resistencia, (non debido a razóns económicas, senón culturais) a que se modifiquen os dereitos de propiedade. Hai que ter conta que o acceso á propiedade plena en Galicia foi moi tardío con respecto a outras partes de España, e para lograr este acceso os cidadáns tiveron que investir unha gran cantidade de recursos económicos, sobre todo as remesas procedentes da emigración. Algúns autores en Galicia tamén afirman, igual que Jacobs, que esta cultura en torno á propiedade pode ser unha razón que explique a resistencia mostrada ó planeamento (Rodríguez González, 2004). Ramón Villares entende que en Galicia, o concepto de propiedade introducido a través da revolución liberal, terminou identificado a propiedade como unha extensión do propio corpo, polo que os individuos identifican actuacións públicas na propiedade dende unha perspectiva totalmente individual. A nivel internacional, algúns autores tamén teñen explicado as diferencias de implantación de planeamento, utilizando a idea de cultura en trono á propiedade. Ver como exemplo as diferencias de planeamento entre Holanda e Bélxica utilizando razóns relacionadas coa cultura da propiedade (Halleux, Marcinczak e van der Krabben, 2012).

² Se fose demasiado complexa para ser adoptada, o que habería que preguntarse entón é por que algúns municipios son capaces de adoptala mentres que outros se mostran máis reticentes.

Sen embargo, o concepto de propiedade é tamén forte noutras culturas, e isto non impediu que a regulación da propiedade a través do control de usos se fose estendendo tamén. Incluso en lugares como os Estados Unidos, onde existen fortes movementos de dereitos de propiedade (Jacobs, 2011b; 1998), practicamente tódolos *counties* máis urbanos teñen

adoptado planeamento. Tense demostrado que cidades como Houston, que é unha cidade sen esquema de zonificación, ten innumerables regulacións relacionados co uso do solo, que conxuntamente pódense considerar como un plan de zonificación (Buitelaar, 2009).

Por outro lado están as ideas relacionadas coa falta de cultura planificadora en Galicia. Algúns incluso argumentan que Galicia non conseguiu desenvolver unha «arquitectura institucional» relacionada con planeamento (Dalda Escudero, 2008). Pero a pregunta volve a ser a mesma: se esta é a razón da falta de planeamento, de onde procede entón a cultura? Ou facéndonos unha pregunta menos ambiciosa: por que algúns concellos mostran unha cultura de planeamento maior que outros?

Probablemente os autores teñen algo de razón nas súas hipóteses. Pero consideramos que esas hipóteses non son o suficientemente explicativas, ademais de considerar que habería que buscar unha maneira de testalas.

5. O estado actual de planeamento. A implantación da lei 9/2002

Que achegan todas as ideas expostas arriba á hora de explicar a situación do planeamento actualmente? Resulta difícil sabelo porque como xa se indicou, todas estas ideas son expresadas máis como opinións que como razóns explicativas da situación do planeamento. Aínda que volveremos sobre isto máis adiante, xa adiantamos aquí que existe un gran déficit de comprensión e de coñecemento do planeamento en Galicia.

Como un exemplo de análise, prestaremos neste apartado atención á implantación da lei 9/2002. A situación actual (na primavera do 2011) da implantación da lei 9/2002 amósase na seguinte táboa:

	CÓDIGO	SIGNIFICADO	NÚMERO DE CONCELLOS
PXOM 2002	A	Concellos que teñen planeamento baseado na LOUGA 2002, que comezaron o plan despois de que se aprobara dita lei.	31
	B	Concellos que teñen planeamento baseado na LOUGA 2002, pero que comezaron o plan en base a leis anteriores	19
		Concellos acollidos á 3 DT da LOUGA	24
	D	Concellos con plans suspendidos.	2
	C	Concellos que están traballando no planeamento	221
	E	Concellos que aínda non contactaron coa Xunta	18

► Táboa 1. Número de concellos e situación en relación á lei 9/2002

Observamos que só un 10% dos concellos galegos decidiron adaptarse por iniciativa propia, e despois de case dez anos da entrada en vigor da lei. A gran maioría dos concellos aínda segue traballando na adaptación dos plans, en distintas fases do planeamento. Aínda que moitos discursos xustifican a lentitude de tramitación debido a diferentes causas³, non hai que esquecer que algúns concellos foron capaces de adaptarse. A pregunta que nos deberiamos facer é entón: que diferenza a este 10 % dos concellos dos demais? Quen se está adaptando á lexislación vixente e por que? Por que para estes concellos non son útiles ou suficientes as razóns para a non adaptación expostas na introdución?

Para entender esta situación pode axudar considerar a ideade do planeamento cando se aprobou a lei 9/2002. Se repetimos a táboa anterior, e calculamos a ideade media das figuras de planeamento que tiñan os concellos nas datas de aprobación da lei, observamos o seguinte:

Táboa 2. Idade da figura de planeamento no 2002 dos concellos

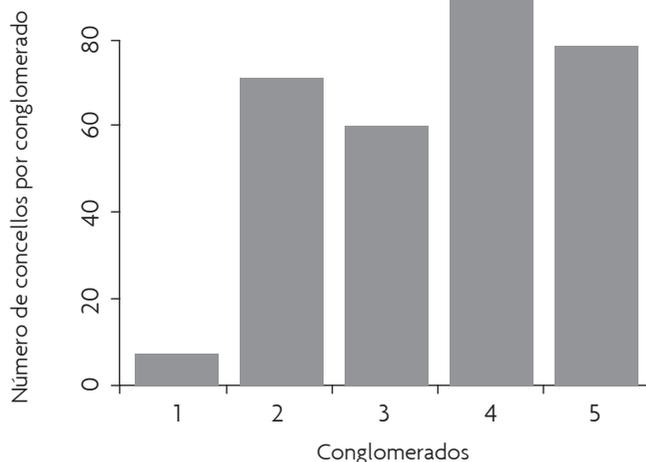
	CÓDIGO	SIGNIFICADO	Idade media planeamento no 2002 (en anos)
PXOM 2002	A	Concellos que teñen planeamento baseado na LOUGA 2002, que comezaron o plan despois de que se aprobara dita lei.	31
	C	Concellos que están traballando no planeamento	221
	E	Concellos que aínda non contactaron coa Xunta	18

Ademais hai que ter en conta que a metade dos concellos que se adaptaron non tiñan figura de planeamento, mentres que a outra metade tiña unhas normas subsidiarias na súa maioría. Os concellos que se adaptaron á LOUGA, sen ter comezado traballos de redacción previos, tardaron unha media de 6,5 anos; a metade deles tardou sen embargo entre 7 e 8 anos en aprobar o plan. Os concellos que aínda están traballando na súa adaptación son moi heteroxéneos. Sen embargo, os concellos que aínda non contactaron coa Xunta teñen un planeamento relativamente novo, na súa maior parte un plan xeral redactado de acordo coa lei do solo do 97.

³ Á parte das razóns citadas arriba, os dous grandes discursos en torno á lenta tramitación dos plans son os seguintes. No primeiro, os concellos culpan ó goberno autonómico por esixir tanta burocracia. No segundo, é o goberno autonómico quen culpa ós concellos pola súa pouca vontade por acometer as tarefas requiridas na lei. Co ánimo de botar luz sobre estas hipóteses, sería necesaria unha base de datos onde se representasen tódalas fases da tramitación do planeamento así como o tempo consumido en cada unha delas.

Que é o que caracteriza dende o punto de vista socioeconómico e físico a eses concellos que están adoptando planeamento? Utilizando análise estatístico (software R) tratáronse de agrupar concellos con características similares. Utilizáronse para isto unha gran cantidade de variables (73 variables en total), dende sociais (variacións de poboación, poboación activa por actividade económica, etc.), variables físicas (posición do municipio – cabeceira comarcal, se pertence a unha área metropolitana, etc.—, superficies, etc.). Variables económicas (índice de renda, prezos da terra, etc.). Utilizando unha análise de conglomerados polo método de Ward,

agrupamos os municipios en cinco grandes grupos con características similares. Decidíronse facer 5 grupos porque, se se fixeran 4, os grupos 1 e 2 seguirían sendo practicamente os mesmos, mentres que os grupos 3, 4 e 5 se soldarían en dous, moi grandes e demasiado heteroxéneos. Na seguinte figura móstranse o número de municipios por cada grupo.



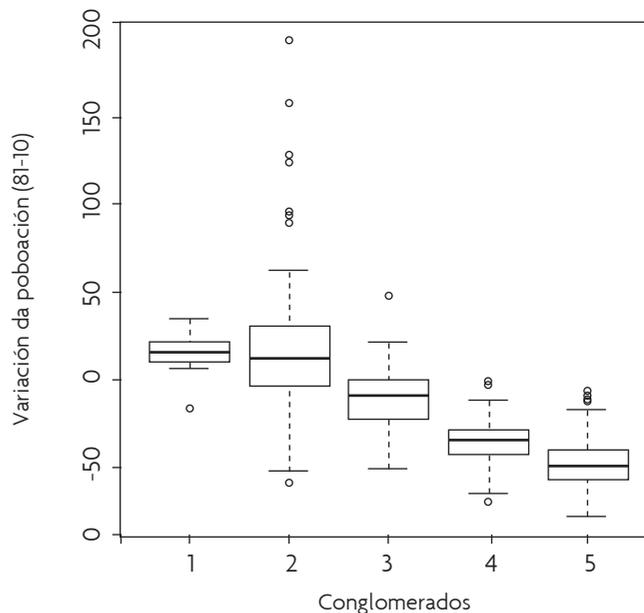
► Figura 1. Municipios por conglomerado

Observamos, polo tanto, que os conglomerados 2, 3, 4 e 5 teñen un número similar de concellos. O conglomerado 1 consta só de 7 concellos (as 7 principais cidades galegas). Para facernos unha idea rápida de cales son as características deses concellos, mostramos a continuación a variación de poboación entre 1981 e 2010, para eses cinco conglomerados. Vemos que salvo nos conglomerados 1 e o 2, o resto deles perden poboación.

Tratando de interpretar os conglomerados dende un punto de vista da influencia urbana, podemos dicir que os concellos que pertencen ó conglomerado 2 pódense caracterizar como os concellos dentro da área de influencia máis inmediato das áreas urbanas, mentres que os concellos do conglomerado 3, pertencerían a ese segundo anel de influencia. Os concellos do conglomerado 4 (o de maior número) estaría a camiño entre os concellos do conglomerado 3 e os menos próximos á influencia urbana, os do conglomerado 5, que están situados sobre todo na provincia de Ourense e de Lugo.

Na seguinte figura (figura 3) vamos a tratar de coñecer que tipo de figura de planeamento adoptaron os concellos identificados nos conglomerados. Construímos a seguinte lenda para os tipos de plans:

Figura 2. Variación da poboación entre 1981-2010 ◀



- =Sen figura de planeamento ou DSU

A=NSPM, antes de la LASGA

B=PGOU, antes de la LASGA

C=NSPM, LASGA entre Ley 7/1995 y Ley 1/1997, OU NSPM, LASGA hasta Ley 7/1995

D=PGOU, LASGA hasta Ley 7/1995

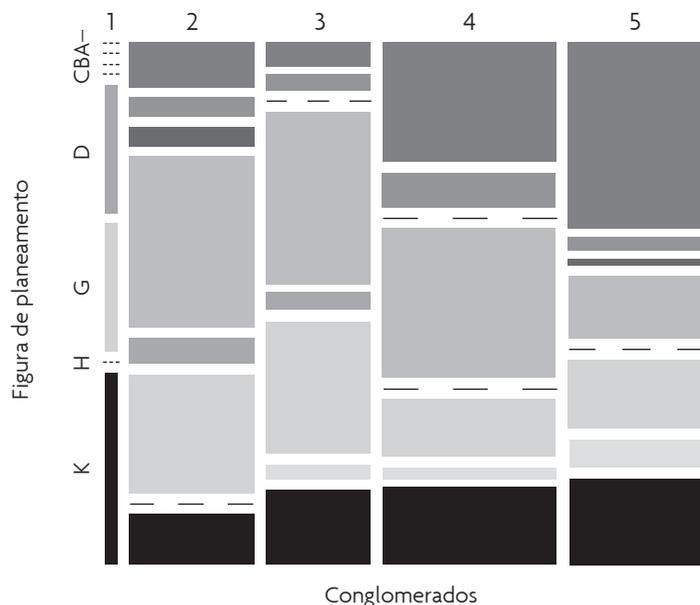
G=PGOM Ley 1/1997, PGOM, DT 3ª LOUGA

H=POMR, DT 3ª LOUGA, OU POMR Ley 1/1997

K=PGOM LOUGA, no adaptado a la 2/2010, OU PGOM LOUGA, adaptado a la 2/2010

Vemos que a lenda vai dende (-), sen figura de planeamento, ata (K), PXOM adaptado á LOUGA (incluíndo desta vez todos aqueles concellos que comezaran traballos antes, e deixando fora aqueles concellos que se acolleron á 3ª disposición transitoria da LOUGA).

Nesta figura observamos que os concellos que se adaptaron á LOUGA son en parte as cidades (Lugo ten unha aprobación parcial, e Vigo e Santiago están completamente adaptados). Exceptuando as cidades, o sorprendente é que, proporcionalmente, os concellos que máis se están adaptando son os do conglomerado número 5, é dicir, os máis periféricos, onde o declive social e económico é maior. Ademais comprobamos que neste conglomerado atópase a maior porcentaxe de concellos sen figura de planeamento propio. Segundo García Vidal



► Figura 3. Tipo de planeamento e concellos por conglomerado que o adoptaron

(2002; páx 11), este grupo de concellos parece caer baixo a definición do COAG, que nunhas xornadas celebradas en Santiago en 2001, coincidiron no diagnóstico do urbanismo galego como “*carente de recursos e medios técnicos, marcado por unha situación social na que non existe cultura urbanística, donde falta cooperación y coordinación entre las instituciones*”. Volvemos a insistir sobre este punto: dende os diferentes enfoques profesionais e académicos non se trata de coñecer que é o que sucede co urbanismo en Galicia, non se desenvolven metodoloxías científicas propias da investigación, e tódalas ideas que explican o urbanismo se basean en opinións, que como moito están soportadas por unha experiencia profesional e formas preconcebidas de entender o planeamento.

6 O futuro. A nova lei do solo

Non queriamos terminar sen adicar unhas palabras a pensar o futuro. Debido ós cambios da nova lexislación do solo estatal que reduce as categorías de solo a só dúas, rural e urbanizado, faise necesaria unha nova lei do solo en Galicia (Míguez Macho, 2011). Ante este novo desafío, e sen saber se a nova lei vai a ser continuista cos obxectivos establecidos na actual normativa, ou vai a ser rupturista tratando de establecer uns novos, gustaríanos remarcar dous puntos que están relacionados entre si, con ánimo de que durante a nova redacción da lei non se perdesen de vista, e que contribúen a deseñar unha lei mellor e máis efectiva.

6.1 O impacto das políticas da ordenación do territorio

En Galicia, á parte de non estudar os factores que facilitan e favorecen a implantación de certas políticas con impacto territorial, tampouco se estuda o impacto que poden ter as leis do solo e as súas modificacións. Aínda que en toda acción que teña impacto territorial, como por deseño de lexislación, existe unha compoñente imporante de ensaio-erro, pois é difícil predicir o que pode suceder; en Galicia esta dá a impresión de que é a maior compoñente. Existen un gran número de ferramentas baseadas en Sistemas de Información Xeográfica (SIX) e tecnoloxías da información xeospacial en xeral, que permiten avaliar todas estas cuestións. Moitas destas ferramentas xa foron deseñadas pensando en aplicalas no territorio galego. Por exemplo, téñense desenvolvido autómatas celulares que simulan o crecemento urbano en parroquias do norte de Lugo (García et al., 2012; García et al., 2011; García, Santé e Crecente, 2010), e estanse desenvolvendo algoritmos que facilitarían de diversas maneiras o traballo técnico que require o planeamento en Galicia (Santé e Crecente, 2007). Por outro lado tamén se están levando a cabo traballos para a categorización de núcleos rurais e delimitación automática, que faciliten un planeamento máis de acordo coas súas funcionalidades e finalidades (Barbosa, Santé e Crecente, 2011), algo que podería axilizar moito a delimitación manual que se fai hoxe en día, e seguro que moitas outras para nós descoñecidas.

En certas áreas rurais a delimitación dos SNR faise complexa ◀



Aínda que todos estes traballos permanecen aínda no ámbito académico (algúns deles foron usados en casos prácticos de redacción de planeamento, e noutros se teñen disponibilizado estas ferramentas coma software libre), sorprende que tampouco se faga investigación do impacto que poden ter novas leis ou as modificacións. A continuación poñemos, a modo de exemplo, as consecuencias que unha modificación como a 2/2010 da LOUGA pode ter no aumento da superficie susceptible de ser urbanizable. O exemplo é o de un concello rural, Guitiriz. No seguinte cadro analízase a superficie urbanizable relacionada cos núcleos rurais. Segundo a lei 6/2008, a superficie urbanizable era de 481,64 ha. Coa modificación da lei, a superficie pasa, debido á nova categoría “núcleo rural común”, a 551,36 ha. O aumento é de case 70 ha, un 14 % máis. Se temos en conta que Guitiriz é un concello do interior, con núcleos rurais aínda ben definidos, onde o peso da categoría de núcleo rural común é, sen dúbida moito menor que nos concellos máis occidentais, un pode acadar mellor unha lixeira idea do que esta modificación da lei puido sopor no incremento de superficie urbanizable nestes concellos. A pregunta é se esta análise se fixo antes da modificación da lei, e se na modificación se tiveron en conta as consecuencias que podía ter?, ou se cuantificaron nalgún caso?. Tal vez a modificación da lei fose necesaria. Pero pensouse previamente que modificación da lei era a máis eficiente para os obxectivos que se querían acadar?

Lei	Tipoloxía	Área (m ²)	Area (ha)	Variación (ha)	Variación (5)
6/2008	I	4014978	401,5		
	E	801464	80,15		
	Total	4816443	481,64		
2/2010	H	1936803	193,68	69,72	14,48
	C	3576835	357,68		
	Total	5513639	551,36		

► Táboa 3. Superficies do PXOM de Guitiriz segundo a lei 6/2008, e segundo a 2/2010. “T”, núcleo rural tradicional, “E”, área de expansión, “H”, núcleo rural histórico-tradicional, “C”, núcleo rural común.

Agora enfrontámonos a unha nova lei do solo, onde haberá que tomar numerosas decisión. Dependendo do grado de análise das decisións que se tomen (ademais de avaliar os efectos das decisións pasadas para gañar coñecemento sobre o que é efectivo ou non), a nova lei do solo vai ter máis éxito ou non.

6.2 O urbanismo e a universidade

A problemática galega na ordenación do territorio é parecida a países do leste con fortes cambios institucionais nos últimos decenios, onde se pasou dunha economía planificada a unha de mercado, e onde as institucións que xestionaban o territorio tiveron gran dificultade para adaptarse ó novo contexto (Marot, 2010; Grava, 1993). Sen embargo, desde a universidade non se ve unha busca e reflexión sobre situacións similares, parece ser que somos incapaces de preguntarnos “existen outros lugares parecidos a Galicia? Como se resollen noutras partes eses problemas?”.

As razóns que se deron en Galicia para inducir o planeamento foron ata o de agora moi febles. Nin os concellos, nin a sociedade en xeral, teñen moi claro os beneficios que pode aportar a regulación de usos de solo. De gran parte deste “déficit de razóns” é responsable a universidade. Ata o de agora vimos como a universidade (sobre todo as cinco titulacións que están relacionadas coa ordenación do territorio: arquitectura, xeografía, dereito, económicas e as enxeñerías agrarias) deron as súas opinións sobre a causa da falta de ordenación de territorio en Galicia (e incidimos no concepto “opinión”, pois ata o de agora ninguén tratou de demostrar se estas opinións eran verdadeiras ou non), sen embargo ninguén tratou de explicar por que a ordenación do territorio (mais aínda que o urbanismo) é necesaria. Hai que ter en conta que un dos elementos clave que impulsou a lei 9/2002 foi o debate público de loita contra o “feísmo” (Tubio-Sanchez et al., en prensa). Non obstante, algúns autores xa teñen indicado o inadecuado deste concepto, onde a través dunha idea estética bastante baleira de contido, ocúltase toda a problemática, ampla e diversa, da ordenación do territorio en Galicia (García Vidal, 2002).

Algúns autores como Prada Blanco (2007, 2008) teñen feito algún estudo sobre os custes da dispersión en Galicia, algo que se se fixese cunha metodoloxía máis precisa e a maior escala, podería dar razóns tanto ó goberno autonómico, como ós gobernos locais, para tomar o planeamento máis en serio. Por outro lado hai que ter en conta que o planeamento de usos de solo, sobre todo cando aínda non está institucionalizado, como aínda sucede en Galicia, é empregado en gran parte para reducir os conflitos entre usos incompatibles. Estes conflitos existen, non só no espazo urbano, senón que tamén existían tradicionalmente no rural (por exemplo os conflitos derivados entre uso agrícola e forestal foron e aínda seguen sendo abundantes). Pero novos conflitos, que emerxeron nos últimos anos, sobre todo de novos usos no solo rural (usos enerxéticos como a biomasa, eólicos, etc., de segunda residencia, usos turísticos, de industria extractiva, etc...) irán a máis no futuro. Cremos que, debido a que estas cuestións non son estudadas nin tomadas en consideración, os actores protagonistas deses conflitos (no que incluimos ós gobernos locais) teñen un gran descoñecemento nas capacidades da planificación de usos para solventalos.

O urbanismo foi feito en Galicia sempre dende unha óptica urbana. A diferenza de países de orixe anglosaxón onde no deseño e implantación de plans de solo teñen gran influencia os “planners” (unha titulación que en España é inexistente, son os arquitectos os que desempeñan as súas funcións na gran maioría dos casos). Un simple exemplo, explica a visión parcial que condiciona a utilidade dos planes urbanísticos coma instrumento para acadar un medio rural vivo. O solo agrícola de boa calidade trátase de protexer sempre de procesos urbanizadores. En Galicia, onde os bos solos de gran aptitude agraria escasean, e polo tanto onde habería que ser máis conscientes do valor que teñen, a protección ante os procesos urbanizadores foi mínima. Segundo investigacións recentes levadas a cabo no noso grupo de investigación, o número de hectáreas que pasou a improdutivo sobre os solos de mellor

categoría, é dicir, os de categoría A segundo o mapa de Diaz Fierros e Gil Sotres (1984) entre 1985 e 2005 (o período de implantación das políticas de urbanismo autonómicas) foi dunhas 9000 ha, usadas tanto como para construción de vivendas como para infraestruturas. Esta superficie do mellor agrario perdeuse irreversiblemente, unha perda favorecida moitas veces polas políticas urbanísticas.

Para terminar, gustaríanos aportar a nosa pequena contribución, indicando que, para suplir esta eiva da universidade con respecto ó territorio, téñense iniciado programas formativos como o Máster en Xestión Sostible da Terra e do Territorio (masterterra.usc.es). Gran parte dos traballos realizados neste máster tratan de responder ó xénero de preguntas que se fan neste traballo, e que cremos que son indispensables para a planificación e a xestión do territorio galego. Unha selección dos traballos foron publicados recentemente baixo o título “Territorios a Exame: Traballos de Ordenación Territorial”.

Bibliografía:

Aldrej Vázquez, J.: *Procesos de urbanización en el medio rural: las periferias urbanas en Galicia*, «Coloquio de Geografía Rural-Los Espacios naturales entre el hoy y el mañana: actas del XI Coloquio de Geografía Rural», 2002.

Álvarez-Corbacho, X.: «*Os ingresos urbanísticos dos concellos galegos*», en *Territorio, financiamento e control de gasto. Chaves de economía pública galega II*, Editorial Galaxia, 2008.

Ander-Egg, E.: *Introducción a la planificación*, Siglo XXI, 1991.

Barbosa, V., Santé, I., Crecente, R.: «A evolução da lei do solo nos núcleos rurais da Galiza, Espanha», *7th International Conference on Virtual Cities and Territories*, 2011.

Buitelaar, E.: «Zoning, more than just a tool: Explaining Houston's regulatory practice», *European Planning Studies*, 17(7), 2009.

Burby, R.: «Making plans that matter: Citizen involvement and government action», *Journal of the American Planning Association*, 69:1, 2003.

Busquets, J.: «*Apuntamentos sobre a teoría do Planeamento Urbanístico hoxe*», en Colexio Oficial de Arquitectos de Galicia, *O espazo litoral*, , 2008.

Calbick, K.; Day, J.; Gunton, T.: «Land use planning implementation: A "best practices" assessment», *Environments*, 69(1), 2003.

Cheshire, P.; Sheppard, S.: «The welfare economics of land use planning», *Journal of Urban Economics*, 52, 2002.

Crecente-Maseda, R.: «*Parroquias e Planificación*», en *A parroquia en Galicia, pasado, presente e futuro*, Xunta de Galicia, 2009.

Díaz-Fierros Viqueira, F. & Gil Sotres, F.: «Capacidad productiva de los suelos de Galicia», Universidad de Santiago de Compostela, 1984.

Dalda, J.: «*Entre a confusión e a reforma. O debate público e a situación do urbanismo en Galicia*», en Colexio Oficial de Arquitectos de Galicia, *O espazo litoral*, 2008.

de Oliveira, J.: «Implementing environmental policies in developing countries through decentralization: The case of protected areas in Bahia, Brazil», *World Development*, 30(10), 2002.

Fischel, W.: «Zoning and land use regulation», <http://encyclo.findlaw.com/2200book.pdf>, 1999.

García-Docampo, M.; Dalda-Escudero, J.; González-Harguindey, J.: *Cidade difusa en Galicia*, , 2005.

García, A. M., Santé, I., Boullón, M., Crecente, R., 2012: «A comparative analysis of cellular automata models for simulation of small urban areas in Galicia, NW Spain», *Computers, Environment and Urban Systems*; vol en prensa

García, A. M., Santé, I., Crecente, R., Miranda, D.; 2011: «Land development dynamics by morphological areas: a case study of Ribadeo, NW Spain», *Environment and Planning B: Planning and Design*; vol 38; pp. 1032 – 1051

García, A. M., Santé, I., Crecente, R.; 2010: «Análisis de los factores que condicionan la evolución de los usos del suelo en los pequeños asentamientos urbanos de la costa norte de Galicia», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*; vol 54; pp. 57 - 79

González-Cebrián y Tello, J.: «Plan general de La Coruña: en defensa de la gestión directa», *Obradoiro*, 6, 1980.

González-Pérez, J.: «Planificación y construcción de ciudades medias en el sistema urbano industrial: Los casos de Palma de Mallorca y Vigo», *Boletín de la A.G.E.*, 40, 2005.

Grava, S.: «The urban heritage of the Soviet regime», *Journal of the American Planning Association*, 59(1), 1993.

- Halleux, J.; Markcinzak,S.; van der Krabben, E.: «The adaptive efficiency of land use planning measured by the control of urban sprawl. The cases of the Netherlands, Belgium and Poland», *Land Use Policy*, 29, 2012.
- Jacobs, H.: *Who owns America? Social conflict over property rights*, University of Wisconsin Press, 1998.
- Jacobs, H.: «All sound, no fury? The impacts of state-based Kelo laws», *Planning and Environmental Law*, 63(2), 2011.
- Jacobs, H.: «Rarely managing growth: the under-utilization of land use policy approaches», en David Marcouiller et al., *Rural housing. Exurbanization, and amenity-driven development: contrasting the "haves" and the "have nots"*, Burlington, VT: Ashgate, 2011.
- Jacobs, H.; Paulsen, K.: «Property rights: The neglected theme of 20th-century American planning», *Journal of the American Planning Association*, 75(2), 2009.
- Joseph, C.; Gunton,T.; Day, J.: «Implementation of resource management plans: Identifying keys to success», *Journal of Environmental Management*, 88, 2008.
- López Iglesias, E.: *Movilidad de la tierra y dinámica de las estructuras agrarias en Galicia*, MAPA, 1996.
- Lubell, M.; Feiock,R.; de la Cruz, E.: «Local institutions and the politics of urban growth», *American Journal of Political Science*, 53(3), 2009.
- Margerum, R.: «Getting past yes: from capital creation to action», *Journal of the American Planning Association*, 65 (2), 1999.
- Marot, N.: «Planning capacity of Slovenian municipalities», *Acta geographica Slovenica*, 50(1), 2010.
- Masser, S.; Riker,W.; Rosett, R.: «The effects of zoning and externalities on the price of land: An empirical analysis of Monroe county, New York», *Journal of Law and Economics*, 20(1), 1977.
- Meilán Gil, J.: «Los núcleos rurales en la ley del suelo de Galicia», en , *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, Universidade da Coruña, 2001.
- Mosqueria Lourenzo, C.; de Silva Méndez, C.: «Desfeita urbanística en Galiza: causas e alternativas», *Terra e Tempo*, 136, 2005.
- Needham, B.: *Dutch land use planning. Planning and managing land use in the Netherlands, the principles and the practice*, Sdu Uitgevers, 2007.
- Oliveira, M, Anllo, C; Lois,M.; Nogueira, C.: , Xunta de Galicia, 2009.
- Pino Vicente, D.: «O tratamento dos litorais de Galicia», en *O espazo litoral*, Colexio Oficial de Arquitectos de Galicia, 2008.
- Pino Vicente, D.; Barros Rivas,X.; Sánchez Goyanes,E.; Pérez Rúa, M.: «Apuntamentos sobre a problemática da ordenación do territorio en Galicia», *Instituto Galego de Estudos Europeos e Autonómicos*, 2, 2010.
- Pollakowski, H.; Watcher, S.: «The effects of land-use constraints on housing prices», *Land Economics*, 66(3), 1999.
- Pressman, J.; Wildavsky, A.: *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*, University of California Press, 1973.
- Rodríguez González, R.: «Tratamento xeográfico e territorial da paisaxe e o espazo rural», en Román Rodríguez González, *Implicacións territoriais e socioeconómicas da Lei 9/2002, de ordenación urbanística e de protección do medio rural de Galicia*, Federación Galega de Municipios e Provincias, 2004.
- Rodríguez-González, R.: «Usos del suelo, ¿ordenación, sostenibilidad o fiscalidad?», en Colexio oficial de arquitectos de Galicia, *O espazo litoral*, , 2008.
- Santé, I., Crecente, R.; 2007: «LUSE, a decision support system for exploration of rural land use

allocation: application to the Terra Chá District of Galicia (N.W. Spain)», *Agricultural Systems*; vol 94(2); pp. 341 - 356.

Torres Luna, MP, Lois González, RC: «Las periferias urbanas de Galicia», *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, 15, 1995.

Tubío-Sánchez, Ónega-López, F., Timmersmans, W. Crecente-Maseda, R.: «Institutional change in

land policies. Two cases from Galicia», *European planning Studies*, en prensa.

Tubío-Sánchez, J. M., Crecente-Maseda, R., Buitelalar, E.: «The relationship between the institutional environment and institutional change. The case of the land-use acts of Galicia (North-West of Spain) and the Netherlands», *6th Annual Conference of the International Academic Association on Planning, Law and Property Rights*, 2012.

Este libro saíu do prelo o 27 de abril
de 2013, día da Nosa Señora do
Montserrat.

Galicia, un mundo rural vivo é unha declaración de intencións. Unha declaración de intencións difícil de manter ao tenor da despoboación de gran parte del, ou da complexa situación actual de sectores de tanta importancia como o lácteo. Non obstante, dun tempo a esta parte tense xeralizado nos eidos académicos e políticos o uso desta definición coa finalidade de transmitir unha mensaxe de optimismo e de posta en valor dos recursos e potencialidades existentes no noso rural, que non esquezamos son moitos e variados.

A propia definición “mundo rural vivo” leva implícito a contraposición ao urbano, asociado este a un maior progreso, bienestar e calidade de vida. Unha estigmatización que se ten fundamentado en paradigmas analíticos clásicos como os de Sir H. Lewis, que nos veñen a dicir que un territorio incrementa o seu nivel de desenvolvemento conforme se reduce a poboación rural ou o protagonismo das actividades agrarias.

Este escenario, sen deixar de ser certo, debe ser sometido a unha lectura máis rica en matices e variables analíticas que o fan, polo menos, cuestionable. A crecente integración urbano-rural e a cada vez máis difusa delimitación de ambas realidades xeográficas, a progresiva eclosión de oportunidades que xurden neste ámbito, ou as obxectivas dificultades dunha parte significativas dos habitantes das cidades, plantexan con intensidade o interese de acadar un mundo rural vivo, pese ás constantes e cíclicas problemáticas que se están a vivir.

Baixo esta premisa, tivo lugar en Lalín no abril de 2012 un Seminario da UIMP coa finalidade de abordar dun xeito integral e transversal a situación do rural galego. Especialistas universitarios, organizacións sociais, empresarios e responsables públicos aportaron a súa particular visión dun xeito aberto e multidisciplinar. Aspectos como a demografía, a situación dos sectores productivos, a organización administrativa e dos ámbitos de gobernanza, o desenvolvemento rural, o valor da paisaxe ou a estrutura urbanística, foron analizados ao longo destas xornadas de traballo.

A intención do Seminario e das aportacións aquí recopiladas é analizar o complexo enfoque da Galicia rural. Un rural que ten por diante variados retos e dificultades de gran calado que é preciso afrontar de xeito conxunto, pero tamén de grandes oportunidades que se deben aproveitar para acadar ese punto que todos desexamos. Un mundo rural vivo.

Román Rodríguez González

