

OS DÉFICITS ESTRUCTURAIS DO SECTOR AGRÁRIO GALEGO E O PROBLEMA DA MOBILIDADE DA TERRA

Edelmiro López Iglesias

Departamento de Economía Aplicada. Universidade de Santiago de Compostela

INTRODUCCIÓN

Neste traballo pretendemos ofrecer unha aproximación global aos problemas estruturais da agricultura galega, profundizando no que é ao noso entender o mais importante, o que está hipotecando en maior medida a súa dinámica e resultados económicos: a reducida dimensión física das explotacións. Para isto comezaremos efectuando un balance sintético das transformacións produtivas experimentadas polo sector nas catro últimas décadas, e ubicando nese contexto a pequena superficie agrária das explotacións como o factor básico que limitou a mellora da produtividade do traballo. Partindo desa constatación, no segundo apartado examinaremos a evolución que se rexistrou neste aspecto ao longo dos decénios recentes. E trataremos despois (apartado 3) de aclarar os factores que obstaculizaron as súas mudanzas, o que nos levará a afondar no problema da mobilidade da terra. Isto permitirá-nos extraer finalmente certas consecuencias para a política agrária, sobre as liñas prioritarias que deberían integrar hoxe en Galiza unha política de reforma das estruturas agrarias.

1. AS TRANSFORMACIÓNS PRODUTIVAS DA AGRICULTURA GALEGA NAS CATRO ÚLTIMAS DÉCADAS: UN BALANCE SINTÉTICO

1.1. O núcleo das transformacións: intensa redución da mao de obra e substitución de traballo por capital

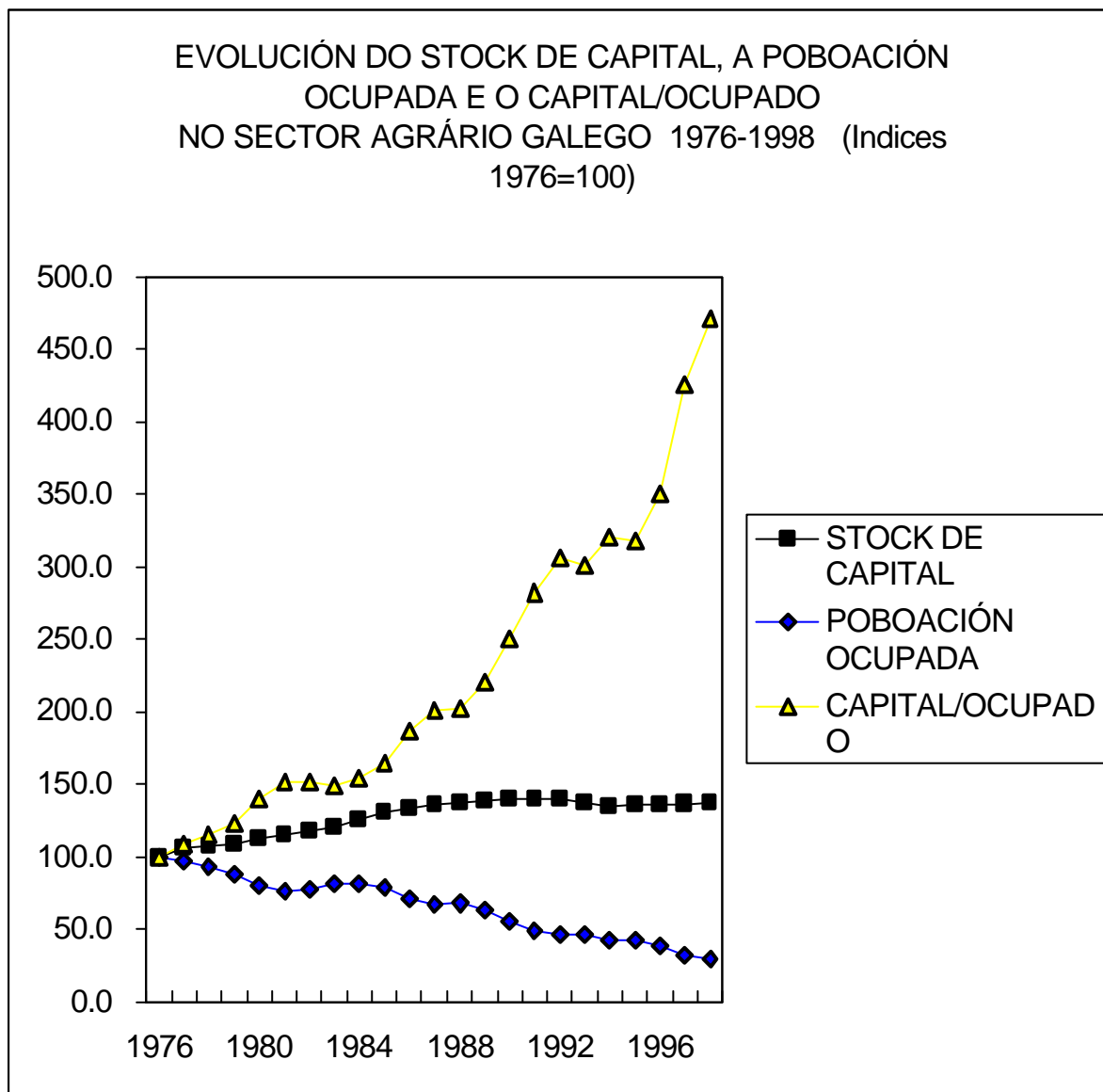
Ao longo das catro últimas décadas o sector agrario galego experimentou profundas transformacións nas súas condicións produtivas. Transformacións que podemos sintetizar nunha tendencia ou fenómeno básico: a intensa substitución de traballo por capital.

- a. Por un lado asistimos a unha caída continua e cada vez mais acelerada da mao de obra.
- b. Iso acompañou-se da introdución nas explotacións dun volume crecente de inputs intermedios e bens de capital fixo de orixen industrial; e mais globalmente dun forte esforzo investidor por

parte dos que permanecen no sector, que posibilitou unha notábel ampliación e renovación do seu stock de capital.

Esas mudanzas, que caracterizan a evolución desde 1960, aceleraron-se ademais nos dous últimos decénios. Así, no período 1976-1998 (ver gráfico 1 e cadro 1):

GRÁFICO 1



CADRO 1. EVOLUCIÓN DO STOCK NETO DE CAPITAL PRIVADO, A POBOACIÓN OCUPADA E O CAPITAL/OCUPADO NO SECTOR AGRÁRIO GALEGO E ESPAÑOL 1976-1998 (*)

	Galiza			España		
	Stock neto de capital privado (millardos de pts. de 1990)	Poboación ocupada (miles)	Capital/ ocupado (miles de pts. de 1990)	Stock neto de capital privado (millardos de pts. de 1990)	Poboación ocupada (miles)	Capital/ ocupado (miles de pts. de 1990)
1976	425,1	525,2	809,4	3599,2	2602,8	1382,8
1985	554,5	415,1	1335,8	4555,5	1829,6	2489,9
1995	573,2	223,9	2569,5	4512,0	1040,1	4338,1
1998	581,7	152,7	3809,5	4498,5	1005,4	4474,3
Variación 1976-1998	36,8%	-70,9%	370,7%	25,0%	-61,4%	223,6%

	Galiza/ España (%)		
	Stock neto de capital privado	Poboación ocupada	Capital/ ocupado
1976	11,8%	20,2%	58,5%
1985	12,2%	22,7%	53,6%
1995	12,7%	21,5%	59,2%
1998	12,9%	15,2%	85,1%

(*) Stock neto de capital privado excluida a terra. As cifras correspondentes a 1998 constituen unha estimación.

Fonte: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta de población activa; IGE, Enquisa de poboación activa en Galicia; BBV, El stock de capital en España y sus Comunidades Autónomas.

i. A poboación ocupada agrária reduciu-se en Galiza nun 70,9%, de 525.200 a 152.700 persoas (hoxe quedan menos de 1/3 dos agricultores que habia en 1976). Unha caída netamente superior á constatada en España (-61,4%), e que supera en moita maior medida a da Unión Europea.

ii. Simultaneamente proseguiu o recurso crecente das explotacións a inputs intermédios de orixen industrial (pensos, adubos, ...), o que se plasmou no incremento da razón Gastos/ Producción Final Agrária a prezos constantes -o volume de inputs correntes de fóra do sector por unidade de output final- (IDEGA, 1995 e 1999).

iii. E continuou tamén o elevado esforzo investidor en bens de capital fixo (maquinaria, gando, construcións e instalacións, ...). Concretamente, durante estas dúas décadas o sector mantivo unha taxa de investimento privado (Investimento Bruto Privado/ VABcf) en torno ao

30% -oscilando entre o 25% e o 35%-, nivel que case duplica a media da agricultura española (16%-17%) e que resulta tamén alto no contexto europeo¹.

iv. Como consecuencia dese esforzo investidor o stock neto de capital privado (a prezos constantes e excluída a terra) seguiu ampliando-se a un ritmo apreciable.

v. A suma dos dous fenómenos (rápida caída da mao de obra, ampliación do stock de capital) orixinou, en definitiva, un intenso proceso de substitución de traballo por capital, que se reflicte en que a razón capital/ traballo -o volume de capital fixo por agricultor- se multiplicou por 4,7 entre 1976 e 1998. Isto posibilitou que esa razón, que partía dun nivel moi inferior á media da agricultura española, converxera rapidamente con ela: se en 1976 só supoñía o 58,5% en 1998 situaba-se xa no 85,1% (ver cadro 1 e gráfico 1).

Resumindo: os datos mostran que nos dous últimos decenios o sector mantivo un notábel dinamismo investidor; o que unido ao acelerado axuste demográfico configurou unha intensa substitución de traballo por capital. Comparado co total de España, a nosa agricultura rexistrou unha caída mais forte da mao de obra ao mesmo tempo que un maior aumento do stock de capital, o que lle permitiu recortar en grande medida o enorme retraso do que partía na dotación de capital por traballador (ver cadro 1).

1.2. Os límites do proceso; a persistencia dunha baixa produtividade do traballo

Agora ben, se cruzamos esas cifras coas referidas aos resultados económicos observa-se un feito crucial: as mudanzas citadas non se viron acompañadas até agora dun progreso similar da produción e a produtividade do traballo. En concreto:

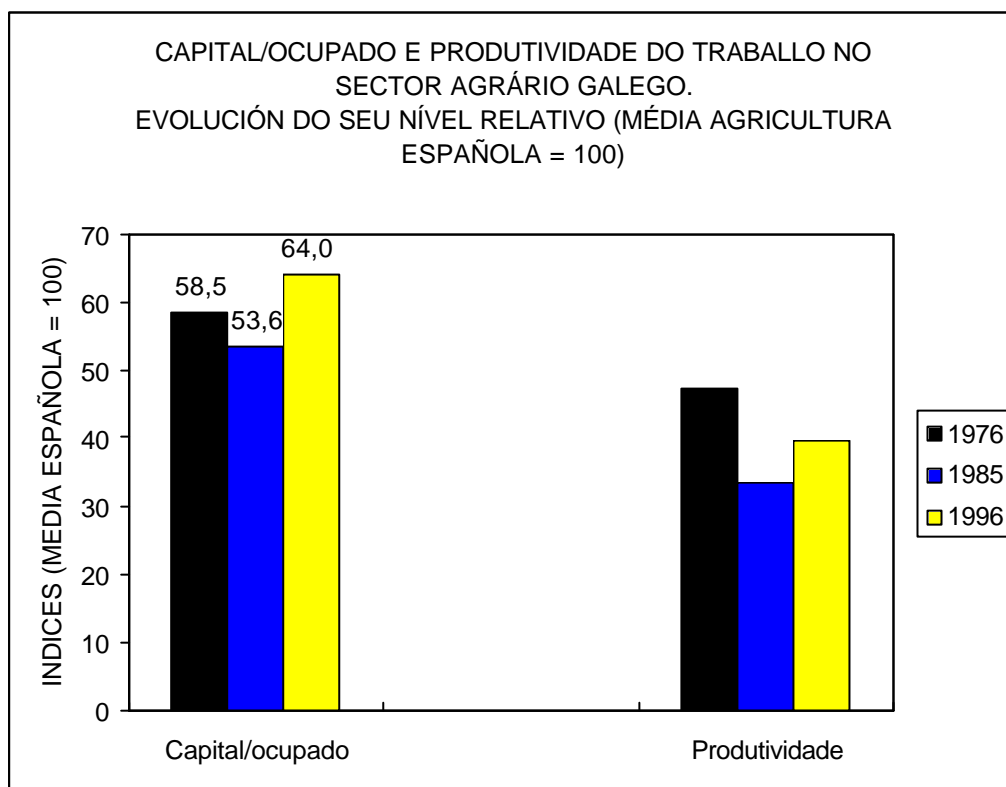
- A pesar de que o stock de capital -privado- da agricultura galega pasou de supoñer o 11,8% do total español en 1976 ao 12,9% en 1998, o peso da nosa Produción Final Agraria baixou (do 8,8% a pouco mais do 7%). De tal modo que a razón PFA/capital (a produtividade do capital fixo) sufriu un deterioro continuo do seu nivel relativo, e na actualidade sitúa-se practicamente na metade da española².

¹ Esa taxa tan só parece iniciar un declive nos anos mais recentes, a partir de 1991. Pero, aínda así, o seu valor en 1994 era do 18,6%, cifra que seguía duplicando case a correspondente media española: 11,2% (datos calculados a partir das fontes citadas no cadro 1).

² Esa baixa produtividade do capital reflicte-se, e ve-se corroborada, polos datos referidos ás amortizacións (o desgaste do capital fixo) que figuran nas estimacións anuais das macromagnitudes agrarias.

- Como consecuencia diso, a progresiva aproximación da razón capital/ traballo á media do sector no Estado non levou a unha converxencia paralela da produtividade do traballo. Ao contrario: no conxunto do período 1976-1996, mentres esa razón ascendeu do 58,5% ao 64,0% da estatal (hoxe sitúa-se, como dixemos, no 85%), o nivel relativo da produtividade do traballo deteriorou-se aínda máis, do 47,4% ao 39,4% (ver gráfico 2).

GRÁFICO 2



Todos eses datos conducen a unha conclusión que nos parece esencial: os resultados do rápido axuste demográfico e o elevado esforzo investidor que ven realizando o agro galego están-se vendo moi limitados pola baixa eficiencia dos bens de capital. Neste sentido, a reducida produtividade do traballo que se mantén aquí non pode atribuír-se hoxe só -como se fai habitualmente-, nen sequer se pode atribuír xa de forma principal, a un problema de dotación de factores: o exceso de mao de obra e a escasez de capital. Esta visión tradicional podía ser certa fai 15 ou 20 anos, pero cada vez responde menos á realidade. O que está cada vez máis na orixen desa baixa produtividade (e o que veu frenando o seu avance nas décadas recentes) é unha cuestión máis global, de eficiencia no uso dos factores: o uso pouco eficiente tanto da mao

Concretamente estes mostran que: a carga que supoñen as amortizacións en relación á PFA aumentou notabelmente no agro galego nos últimos decénios; facendo iso que este índice (a razón Amortizacións/PFA) alcance actualmente un valor que duplica a media estatal (IDEGA, 1999).

de obra como do capital. Isto queda ilustrado cunhas cifras mui simples: o noso sector agrário, empregando o 15,2% dos traballadores e o 12,9% do capital da agricultura española, tan só obtén ao redor do 7% da produción (ver cadro 1)³.

Pois ben, esa situación -ao noso entender- explica-se principalmente polas graves deficiencias que persisten aquí na base territorial das explotacións: reducida superficie, acusada fragmentación parcelaria e notábeis disfuncións nos aproveitamentos da terra. Con isto non pretendemos dicir que todos os problemas do sector se reduzan a eses aspectos. Hai moitos outros elementos dos procesos de produción nos que son posibles -e necesarias- importantes melloras (desde a calidade xenética do gando e as plantas até a formación dos agricultores). Pero, sen desprezarmos eses outros elementos, é naqueles déficits estruturais onde radica a causa básica do baixo nivel que continúan presentando a produtividade do traballo e a rentabilidade das explotacións. Exposto en poucas palabras, o problema central da nosa agricultura -no plano da eficiencia produtiva- é que se están aplicando doses crecentes de capital -e unha tecnoloxía moderna- sobre unha base territorial que mantén enormes deficiencias e que non se veu transformando ao mesmo ritmo; unha base territorial que segue marcada polas estruturas herdadas do pasado. Todo o cal limita moito o rendemento obtido deses bens de capital; e fai que, a pesar de diminuír rapidamente o número de agricultores, a produtividade media dos que quedan permaneza en valores mui baixos.

1.3. O problema estrutural básico: a reducida superficie agraria por explotación

Entre eses déficits estruturais, os máis graves -e tamén os de máis difícil solución- son sen dúbida a reducida dimensión física das explotacións e o deficiente aproveitamento das terras. Neste sentido os datos mostran que:

- a. A superficie total/ explotación segue sendo mui pequena.
- b. Pero ademais tamén é mui baixa, e notabelmente inferior ao que permitirían as aptitudes dos solos, a porcentaxe desta superficie que está dedicada a cultivos e pastos permanentes: a relación SAU (superficie agraria utilizada)/ superficie total (SINEIRO, F., 1983).
- c. A suma deses dous fenómenos fai que sexa mui reducida a SAU/explotación⁴, e que o mesmo suceda coa SAU/UTA (a superficie agraria por traballador). Constituindo esta a

³ Esa baixa eficiencia global reflecte-se de forma máis precisa no reducido valor e o escaso incremento nas últimas décadas (variación negativa nalgunhas etapas) que presenta aquí a chamada “Produtividade Total dos Factores”. Ao respecto consultar: ALDAZ, N. e MILLÁN, J.A. (1996).

causa básica do baixo valor que presentan a produtividade do traballo e a renda por explotación.

As cifras que recollemos no cadro 2 permiten ilustrar esas afirmacións. Como é sabido, a renda bruta (Marxen Bruta Total -MBT-) por explotación depende de dous elementos: MBT/SAU, a renda xerada por hectárea de SAU (componente intensificación); e SAU/explotación, a superficie agrária por explotación (componente estrutural)⁵. Pois ben, se comparamos o valor deses índices en Galiza cos da Unión Europea en 1993, observamos que (ver cadro 2 e gráfico 3):

- i. A renda por explotación limitaba-se aquí ao 33,2% (a terceira parte) da média comunitaria.
- ii. Iso debía-se integramente á raquílica SAU/explotación: 4,4 hectáreas, o que supoñía pouco mais de 1/4 da cifra da UE.
- iii. En cambio, a MBT/SAU (renda por hectárea) alcanzaba un valor non só comparábel senón superior (122,7%) ao europeo.

CADRO 2. PRINCIPAIS RÁTIOS ESTRUTURAIS DO SECTOR AGRÁRIO EN GALIZA, ESF E A UNIÓN EUROPEA 1993

	MBT/ Explotación (miles de pts)	SAU/ Explotación (has)	MBT/ SAU (miles de pts)	MBT/ UTA (miles de pts)	SAU/ UTA (has)
UE (EUR-12)	2552,1	16,4	155,8	2562,8	16,4
España	1481,3	17,9	82,8	1838,9	22,2
Galiza	846,3	4,4	191,1	624,7	3,3
Índices Galiza:					
(médía UE= 100)	33,2	27,0	122,7	24,4	19,9
(médía España= 100)	57,1	24,8	230,8	34,0	14,7

MBT: Marxe Bruta Total.

SAU: Superficie Agraria Utilizada (terras labradas + terras para pastos permanentes).

UTA: Unidades de Trabajo Ano.

Fonte: Elaboración propia a partir de:

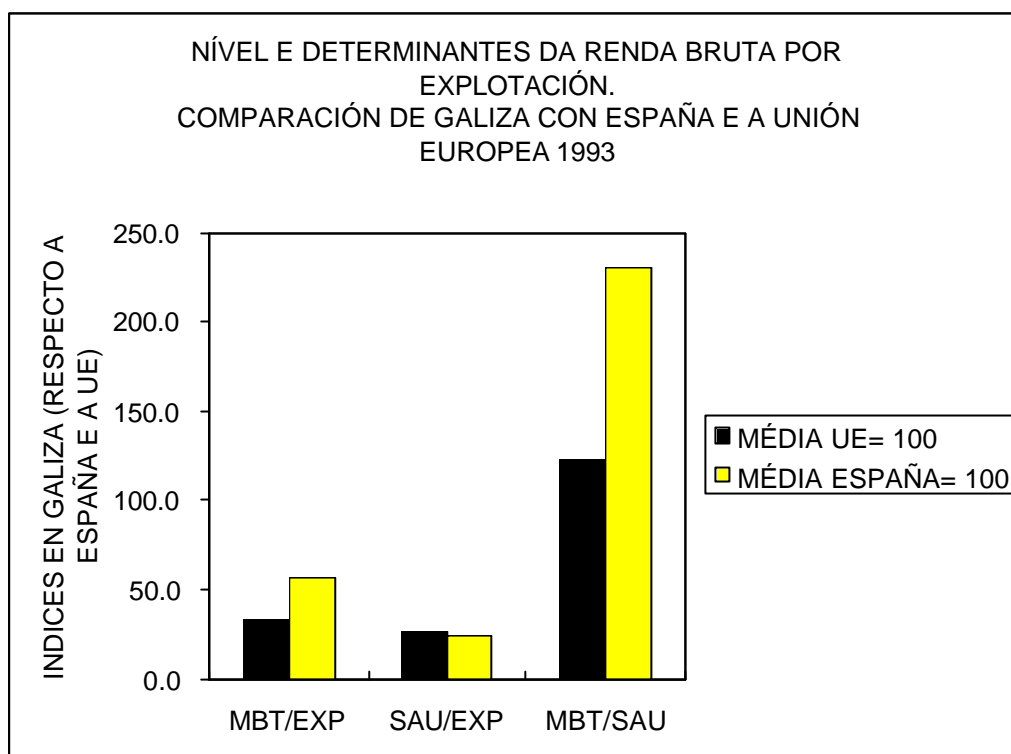
EUROSTAT, Vue d'ensemble sur la structure des exploitations agricoles. Enquête 1993: comparaison nord-sud.

INE, Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrícolas 1993.

⁴ É fácil ver que: SAU/explotación = superficie total/explotación * SAU/sup.total. A superficie agrária por explotación depende: da súa superficie total (a dimensión física) e da parte desa superficie que é aproveitada para fins agrários (usos da terra).

⁵ Expresado de modo formalizado: MBT/Explotación = MBT/SAU * SAU/Explotación.

GRÁFICO 3



A unhas conclusións análogas chegamos efectuando a mesma análise para a produtividade do traballo (MBT/UTA)⁶. O seu baixísimo valor na nosa agricultura (24,4% da média comunitaria) debe-se totalmente á raquítica superficie agraria por traballador (SAU/UTA): 3,3 hectáreas, 1/5 da da UE. Mentres que o outro determinante desa produtividade, a renda por unidade de superficie, alcanza como xa dixemos un nivel comparativamente alto (ver cadro 2).

Eses son os resultados tomando como termo de comparación a Unión Europea. Se o contraste se efectua coa agricultura española as conclusións ven-se aínda reforzadas: a renda por hectárea de SAU no noso agro multiplica por 2,3 a média estatal; a pesar do cal tanto a produtividade do traballo como a renda por explotación son mui inferiores (supoñen o 34,0% e o 57,1%, respectivamente). En consecuencia, desde esta perspectiva -en relación con España- aparece aínda máis nítido que o baixo valor destes índices se debe á menor SAU por explotación e por UTA (ver cadro 2 e gráfico 3).

⁶ Neste caso cumpre-se que: $MBT/UTA = MBT/SAU * SAU/UTA$.

Por tanto, o factor esencial que limita aquí actualmente a produtividade do traballo e a rentabilidade das explotacións é a reducida superficie agrária por unidade produtiva e por agricultor. Isto non significa que o outro déficit estrutural (a excesiva fragmentación parcelária, que vai asociada ademais a unha deficiente comunicación das fincas) non teña relevancia. Lembrando os dous componentes dos que depende a produtividade do traballo, podemos aclarar esquematicamente o seu impacto:

-Por un lado, a fragmentación e deficientes accesos das fincas limitan a renda por hectárea de SAU (MBT/SAU), ao dificultar a realización nestas terras dos diferentes labores.

-E sobre todo iso incide negativamente na SAU/UTA (frena o incremento da superficie agrária por traballador). Por diversas vías: orixina unhas maiores necesidades de mao de obra por hectárea (ao obstaculizar a mecanización, aumentar o tempo de desprazamento entre as fincas, etc.); contribúe a que moitas parcelas -antes cultivadas ou dedicadas a prados- queden abandonadas, ao non poder empregar-se nelas os novos medios de traballo; e, polo mesmo motivo, dificulta a roturación e transformación en pastos dunha grande parte das terras de monte aptas para este uso.

Pero, recoñecendo os efectos negativos que directa e indirectamente ten esa estrutura parcelária (a que subsiste na maioría do territorio galego), reiteramos que o problema fundamental radica na insuficiente dimensión física das explotacións, a reducida superficie agrária coa que conta cada unidade produtiva.

2. A EVOLUCIÓN DA ESTRUTURA DIMENSIONAL DAS EXPLOTACIÓNS (EN TERMOS DE SUPERFÍCIE)

2.1. Tendencias xerais que se constatan neste aspecto

O anterior era a “fotografía” (a situación actual). Se examinamos a evolución ao longo das últimas décadas constata-se, ademais, que as transformacións rexistradas neste aspecto foron moi limitadas, netamente inferiores ás que se deron no parcelamento. A pesar de que cómpre toma-los con certas reservas, os datos dos censos agrários ilustran iso con claridade⁷ (ver cadro 3):

⁷ A principal deficiencia destes datos aos nosos efectos é que neles subestima-se a desaparición de explotacións, ao seguir contabilizando como tales moitas pequenas extensións de terreo que son en realidade

- No período 1962-1989 o número total de parcelas diminuíu nun 43,0%, e a cifra de parcelas por explotación fixo-o nun 31,3% (de 22 a 15), aumentando a súa dimensión nun 64,0%. Así, aínda que en 1989 cada unidade produtiva aparecía todavía dividida nunha media de 15 fincas dunha extensión media de só 0,41 hectáreas, esa fragmentación reduciuse de forma nítida nos decénios recentes -consecuencia, obviamente, da política de concentración parcelaria- (LOUREIRO, M.L., 1995).
- En cambio, a superficie media por explotación unicamente se incrementou neses 27 anos nun 7,4% (de 5,75 a 6,18 has), un aumento a todas luces insignificante.

CADRO 3. EVOLUCIÓN DA SUPERFÍCIE MÉDIA DAS EXPLOTACIÓNS E AS PARCELAS NA AGRICULTURA GALEGA 1962-1989

	1962	1972	1982	1989	Variación 1962-1989
-Número de explotacións	421292	385832	360436	358886	-14,8%
-Superficie total censada (has)	2424007	2456592	2241958	2217137	-8,5%
-Superficie / explotación (has)	5,75	6,37	6,22	6,18	7,4%
-Número total de parcelas	9554808	7284508	5453397	5444301	-43,0%
-Parcelas/ explotación	22,09	18,88	15,13	15,17	-31,3%
-Superficie/ parcela (has)	0,25	0,34	0,41	0,41	64,0%

Fonte: INE, Censos agrarios de 1962,1972, 1982 e 1989.
Elaboración propia.

De forma máis precisa, e tendo en conta os diversos datos dispoñíbeis (censos agrarios, inquéritos de estruturas e resto de informacións, incluídos estudos directos), podemos resumir do seguinte modo as tendencias neste ámbito (LÓPEZ IGLESIAS, E., 1995a, 1996a):

-A forte redución da poboación ocupada na agricultura orixinou a desaparición dun grande número de explotacións, facendo que quedaran liberadas (sen traballar) un volume crecente de superficies.

-Pero a maioría desas terras non foron vendidas nen arrendadas a outros agricultores, e non serviron pois para ampliar as unidades supervivintes, senón que quedaron abandonadas ou pasaron a usos non agrarios (forestais, urbanos).

-Deste modo, a intensa caída da mao de obra e a desaparición de explotacións saldaronse principalmente cun retroceso do espazo agrario, coa desmobilización produtiva de crecentes extensións de terreo. Sen que se producira, en cambio, un incremento apreciable do número de

propiedades abandonadas ou semiabandonadas, que non constitúen verdadeiras unidades de produción agraria. Sobre esta cuestión consultar: LÓPEZ IGLESIAS, E. (1995a), capítulo 7.

unidades de mediana e grande superficie (unha ampliación relevante das que continúan en activo).

-Os procesos descritos (desaparición de explotacións acompañada dun retroceso do espazo agrario) constitúen unha constante desde os anos 60, pero é a partir de 1980/1985 cando alcanzan unha maior intensidade.

Esas afirmacións referíanse á evolución da superficie total das explotacións, da súa dimensión en termos de superficie total. Cómpre sinalar que, aínda sen incrementar esa superficie (mediante a compra ou arrendamento de terras adicionais), moitos agricultores ampliaron de forma notábel a súa SAU (a extensión de cultivos, prados e pastizais) por medio da roturación e transformación en pastos de terreos de monte (que xa formaban parte da unidade produtiva). De feito, esas roturacións constituíron aquí nas últimas décadas a principal vía de ampliación da superficie agraria das explotacións (LÓPEZ IGLESIAS, E., 1995a, capítulo 8; RODRÍGUEZ BECEIRO, U., 1999). Non obstante, este proceso, se ben alcanzou unha magnitude importante en certas comarcas e certos estratos (sobre todo nas explotacións lácteas que partían dunha extensión superior a 5-10 hectáreas), globalmente foi limitado. E iso fixo que as transformacións operadas na estrutura dimensional en termos de SAU, aínda sendo maiores que as observadas na superficie total, foran en conxunto tamén bastante modestas.

2.2. Ilustración coas cifras referidas ao período 1987-1995

O diagnóstico que acabamos de expoñer comproba-se claramente nos datos máis recentes: os ofrecidos polas “Encuestas sobre la estructura de las explotaciones agrícolas” para o período 1987-1995⁸. A primeira vista, estes parecen suxerir que a estrutura dimensional das explotacións en termos de SAU experimentou profundas transformacións, rompendo coa inercia dos decénios anteriores: neses 8 anos desapareceron o 45,7% das unidades produtivas (o que supón unha taxa anual do 7,3%), e iso acompañou-se dun aumento notábel da SAU/explotación (de 3,13 a 4,97 has, un incremento do 59,1%) (ver cadro 4). Agora ben, se examinamos con maior detenemento as cifras, esa imaxe inicial -dunha rápida reestruturación- ve-se fortemente matizada. Concretamente, son dous os feitos a salientar:

⁸ Está xa elaborada a “Encuesta” correspondente a 1997, pero no momento de redactar este texto os seus resultados non foran aínda publicados.

CADRO 4. EVOLUCIÓN DA ESTRUTURA DIMENSIONAL DAS EXPLOTACIÓNS EN TERMOS DE SAU. GALIZA 1987-1995

Tamaño das explotacións SAU (has)	Número de explotacións			Superficie agrária utilizada (has)			
	1987	1995	Variación (en %)	1987	1995	Variación (has)	Variación (en %)
< 1	56911	9532	-83,3%	31647	6187	-25460	-80,4%
1-2	65414	37336	-42,9%	87918	53281	-34637	-39,4%
2-5	64235	40721	-36,6%	198037	130213	-67824	-34,2%
5-10	28094	20818	-25,9%	189348	149515	-39833	-21,0%
10-20	10738	11944	11,2%	141125	163599	22474	15,9%
20-50	1795	2759	53,7%	46150	73970	27820	60,3%
>= 50	172	248	44,2%	16289	37166	20877	128,2%
TOTAL	227359	123417	-45,7%	710514	613931	-96583	-13,6%
Explot. <10 has	214654	108407		506950	339196	-167754	
Explot. >=10 has	12705	14951		203564	274735	71171	

Fonte: INE, Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrícolas 1987 e 1995. Elaboración propia.

a. As mudanzas citadas deberon-se fundamentalmente á desaparición dun elevado número de pequenas explotacións, proceso que se acelerou nestes anos (esa desaparición, ao centrar-se nos estratos de menor tamaño, provoca automaticamente un aumento da média estatística “SAU/explotación”).

b. En cambio, non se deu mais que en pequena medida o que constitue o outro componente esencial dun verdadeiro proceso de reestruturación territorial: a transferencia das terras liberadas por esas unidades desaparecidas ás que continúan en activo. Neste punto os datos suxiren que se mantiveron en esencia as pautas observadas nas décadas precedentes: a maior parte desas terras non foron vendidas nen cedidas en arrendamento a outros agricultores, senón que quedaron desmobilizadas para a produción agrária.

Resumido en cifras: nese período (1987-1995) a SAU ocupada polas explotacións menores de 10 hectáreas reduciu-se nunhas 168.000 hectáreas, polo que podemos dicir -aínda que non sexa totalmente exacto- que a desaparición dunhas 106.000 unidades deses estratos (<10 has) levou a que quedaran liberadas 168.000 hectáreas de cultivos e pastos; pois ben, delas tan só unhas 71.000 (o 42,4%) foron transferidas a outras unidades produtivas (de tamaño igual ou superior a 10 has), quedando o resto abandonadas ou dedicadas a usos non agrários (ver cadro 4).

A consecuencia que se derivou diso foi que a acelerada diminución da ma de obra, e a conseguinte desaparición dun elevado número de explotacións, traduciron-se principalmente

nun retroceso do espazo agrario, nunha contracción global da SAU. Mentres que o número de explotacións de mediana e grande superficie rexistrou un aumento sumamente modesto. En concreto:

- O volume global da SAU descendeu entre 1987 e 1995 en case 100.000 hectáreas, un 13,6% (o sector perdeu cada ano unhas 12.000 hectáreas de cultivos e pastos).
- En tanto que a cifra de explotacións con mais de 10 hectáreas de SAU tan só se incrementou en 2.246. É dicir: a causa da escasa mobilidade da terra, a desaparición de 106.000 unidades menores de 10 hectáreas unicamente posibilitou que aumentaran nunhas 2.200 as que superan ese umbral (ver cadro 4).

No cadro 5 podemos observar con maior detalle o primeiro fenómeno, a contracción do espazo agrícola-gandeiro que se derivou desa evolución, e como isto fixo que a actividade agraria se fora concentrando nunha porción cada vez menor do territorio:

CADRO 5. PORCENTAXE DA SUPERFÍCIE XEOGRÁFICA OCUPADA POLA SAU DAS EXPLOTACIÓNS. GALIZA E UNIÓN EUROPEA 1987-1995 (cifras absolutas en miles de has)

	Galiza		Unión Europea (EUR-12)	
	1987	1995	1987	1995 (*)
1. Superficie xeográfica	2947,8	2947,8	225484,0	236420,0
2. Superficie total das explotacións	1329,9	1096,0		
3. SAU das explotacións	710,5	613,9	115401,0	119821,0
ST explotacións/ S. xeográfica (2/1)	45,1%	37,2%		
SAU/ ST explotacións (3/2)	53,4%	56,0%		
SAU/ S. xeográfica (3/1)	24,1%	20,8%	51,2%	50,7%

(*) As cifras deste ano inclúen xa o territorio da antiga RDA (República Democrática Alemana).

Fonte: Elaboración propia a partir de:

INE, Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrícolas 1987 e 1995.

COMISIÓN EUROPEA, La situación de la agricultura en la Unión Europea. Informe 1997.

De entrada, en 1987 a SAU global das explotacións -as terras de cultivos e pastos traballadas efectivamente- limitaba-se xa en Galiza ao 24,1% da superficie xeográfica, porcentaxe que non chegaba á metade da existente na Unión Europea (51,2%). Seguía pois vixente o que veu sendo un trazo básico (de fondo) do noso agro, un trazo herdado do sistema tradicional e que non se modificara nas décadas precedentes (a pesar das posibilidades que se abriron neste sentido): a estreiteza do espazo agrario (SINEIRO, F., 1983).

-Esa estreiteza acentuou-se notabelmente no período 1987-1995, como consecuencia das tendencias expostas. Así, a porción do territorio ocupada pola SAU das explotacións (a explotada realmente para fins agrarios) baixou do 24,1% ao 20,8%, alonxando-se aínda máis da media europea -que permaneceu case estábel en torno ao 51%- (ver cadro 5).

En suma, a falta de mobilidade da terra provocou que nestes anos non se ampliara de modo significativo o segmento de explotacións de mediana e grande superficie. E que se acentuara, polo contrario, o que constitúe un dos problemas fundamentais e un dos maiores paradoxos da nosa agricultura: que, sendo a terra o factor escaso por antonomasia e o principal limitante da produtividade do traballo, exista en cambio un pésimo aproveitamento deste ben, cun volume moi elevado e cada vez maior de superficies de alto potencial agrario que están abandonadas ou dedicadas a outros usos (basicamente forestais).

O resultado final desa evolución é que a SAU por explotación continúa sendo actualmente moi pequena, tanto se a consideramos no contexto do Estado como no da UE: en 1995 limitábase a 4,97 has, o 25,2% da media española e o 28,9% da comunitaria (ver cadro 6). Pequena SAU/explotación que fai que tamén sexa moi reducida a SAU/UTA (a superficie por traballador). E, ademais, sen que a diminución máis rápida que experimentou aquí a mao de obra agraria nos últimos 25 anos, e a maior intensidade que alcanzou a desaparición de explotacións, se traduciran nunha converxencia paralela daqueles dous índices cos dos espazos do noso entorno. Isto constata-se con claridade no cadro 6:

CADRO 6. EVOLUCIÓN DO NÚMERO DE EXPLOTACIÓNS, A SAU E A SAU/EXPLOTACIÓN. GALIZA, ESPAÑA E UNIÓN EUROPEA 1987-1995

Galiza	1987	1995	Variación
-Número de explotacións (miles)	227,4	123,5	-45,7%
-Superficie agraria utilizada (miles de has)	710,5	613,9	-13,6%
-SAU/ explotación (has)	3,13	4,97	59,1%
España	1987	1995	Variación
-Número de explotacións (miles)	1791,6	1277,6	-28,7%
-Superficie agraria utilizada (miles de has)	24796,5	25230,3	1,7%
-SAU/ explotación (has)	13,84	19,75	42,7%
Unión Europea (EUR-12)	1987	1995	Variación
-Número de explotacións (miles)	8644,3	6958,5	-19,5%
-Superficie agraria utilizada (miles de has)	115401,0	119821,0	3,8%
-SAU/ explotación (has)	13,35	17,22	29,0%

Fonte: Elaboración propia a partir de:

INE, Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrícolas 1987 e 1995.

COMISIÓN EUROPEA, La situación de la agricultura en la Unión Europea. Informe 1997.

No período 1987-1995 desapareceron no agro galego o 45,7% das explotacións, o que supón un ritmo 1,6 veces superior ao español (-28,7%) e que multiplica por 2,3 o europeo (-19,5%).

Iso sen embargo, polas razóns antes citadas, acompañou-se aquí dunha importante contracción da SAU (-13,6%), mentres que esta se mantivo estábel tanto no Estado como na UE.

A consecuencia foi que o ritmo muito maior da desaparición de explotacións non levou a un incremento correlativo da SAU/explotación: esta mellorou pero muito menos do que era posíbel. Abonda cun dado: ese índice aumentou nun 59,1%; cando, de ter permanecido constante o volume total da SAU -como sucedeu en España e a UE-, o incremento tería sido do 86,9% (a SAU/explotación situaría-se en 1995 en 5,85 has, en vez de 4,97 has).

O mesmo é aplicábel para a SAU/UTA: o descenso muito maior que rexistrou aquí a ma de obra (o número de UTA) viu-se compensado en boa medida polo retroceso da superficie agrária, limitando a mellora desa razón (IDEGA, 1997).

2.3. As consecuencias para a dinámica global do sector: freno da mellora da produtividade e crecente intensificación

Esas tendencias no plano territorial condicionaron decisivamente a dinámica global do sector nas décadas recentes, o contido e resultados das suas mudanzas. Concretamente, dous foron os seus efectos esenciais:

a. Iso limitou o incremento da produtividade do traballo, así como da produción e renda por explotación.

b. E fixo ademais que este incremento tivera que operar-se en grande medida pola vía dunha crecente intensificación. Dadas as dificultades para ampliar a súa superficie agrária, as explotacións superviventes, en especial os segmentos mais dinámicos, houberon de orientar en boa parte a súa estratexia cara a intensificación produtiva (o aumento do output por hectárea).

A primeira afirmación non necesita maiores precisións, posto que é algo que se desprende de toda a argumentación precedente: sendo o limitante básico da produtividade do traballo a pequena SAU/UTA, resulta óbvio que o freno da mellora deste índice limitou o crecemento da produtividade. No que respecta ao segundo fenómeno, contamos cunha abundante evidencia empírica que confirma ese proceso de intensificación. Tanto no conxunto

do sector agrario (COLINO, J. e RODRÍGUEZ, M., 1996; LÓPEZ IGLESIAS, E., 1999b), como especificamente nas explotacións lácteas, o núcleo e motor das transformacións recentes do agro galego. Neste caso os datos mostran que a forte expansión da cabana e a produción nos estratos de máis de 10 vacas veu-se operando nunha alta proporción a través do aumento da carga gandeira, implicando un recurso crecente á compra de alimentos concentrados (BARBEITO, F., varios anos; IDEGA, 1997; SINEIRO, F. e VALDÉS, B., 1998; RODRÍGUEZ BECEIRO, U., 1999).

Unha estratexia esta, a da intensificación, que, á marxe da súa racionalidade desde unha óptica individual e a curto prazo, plantexa enormes problemas con vistas ao futuro. Por tres razóns:

- i. As dificultades cada vez maiores para seguir avanzando por esta vía, dados os rendementos decrecentes aos que se enfrenta o proceso de intensificación (a aplicación de doses sucesivas de capital sobre unha superficie dada xera incrementos cada vez menores do output).
- ii. A súa inadecuación nun contexto -o dos mercados agrarios na UE- no que será cada vez máis difícil lograr incrementos sustanciais da produción, e a prioridade debería dirixir-se, pois, á racionalización do uso dos factores e a consecución de sistemas produtivos a baixo custo.
- iii. E quizá o máis importante: a utilización pouco racional que iso supón dos recursos do agro galego. Posto que, ao mesmo tempo que se contrae a SAU -e se desaproveita grande parte da superficie susceptible de ser dedicada a pastos-, asistimos a unha crecente intensificación nunha porción reducida do territorio, cunha notábel dependencia das importacións de alimentos para o gando. Convén lembrar ao respecto un feito: a pesar de que nos últimos anos o noso país logrou ampliar as súas exportacións netas de produtos gandeiros, o saldo global da balanza agroalimentaria co exterior de España segue arrastrando un déficit crónico. Pois ben, a raíz dese déficit está nas importacións de materias primas para a alimentación do gando, que supoñen ao redor do 60% do total das nosas compras agrarias ao estranxeiro (LÓPEZ IGLESIAS, E., 1999b).

Todo iso pon de manifesto a necesidade, a prioridade absoluta, de romper coa inercia que se ven mantendo na dimensión física das explotacións. Co fin de acelerar a mellora da produtividade do traballo, e permitir ao mesmo tempo unha reorientación dos sistemas produtivos cara modelos menos intensivos e baseados en maior medida na mobilización dos recursos propios (en particular a terra).

Agora ben, para isto é esencial afondar nunha cuestión: ¿ que obstáculos son os que están frenando esas transformacións ?; ¿ que factores provocan que a intensa desaparición de explotacións non se estea acompañando dunha ampliación paralela das unidades superviventes ?. Este é o tema no que nos imos deter a continuación, resumindo os resultados das investigacións que temos efectuado ao respecto (LÓPEZ IGLESIAS, E., 1995a, 1995b e 1996a).

3. OS FACTORES QUE BLOQUEAN O REDIMENSIONAMENTO DAS EXPLOTACIÓNS; O PROBLEMA DA MOBILIDADE DA TERRA

3.1. O funcionamento que presentan en Galiza o mercado de terras e o arrendamento

De entrada, podemos afirmar que o freno a esas mudanzas está basicamente na falta de mobilidade das terras liberadas. Falta de mobilidade que cómpre relacionar co funcionamento que presentan no noso país os dous mecanismos esenciais que interveñen neste proceso, as dúas vías principais que existen para que esas superficies podan ser transferidas a outras explotacións: o mercado de terras e o arrendamento.

Comezando polo arrendamento, todos os datos coinciden en que a súa presenza aquí, en tanto que mecanismo de mobilidade da terra, é nas últimas décadas totalmente insignificante, practicamente nula. Isto é o que se desprende tanto das estatísticas xerais como dos estudos a nivel local ou comarcal. Sendo este un feito de grande transcendencia, se temos en conta que na maioría dos países da Unión Europea esta foi nos decénios recentes a principal vía que facilitou o axuste estrutural, o redimensionamento das explotacións (ARNALTE, E., AVELLÁ, L. e ROCA, A., 1986; ARNALTE, E. e RAMOS, E., 1988).

Convén precisar que ese diagnóstico se refire ao arrendamento entendido en sentido estrito (contratos formalizados por escrito, cunha duración mínima e certas garantías para o tomador). O que si ten alcanzado certa difusión no agro galego son as cesións en precario: cesións efectuadas mediante un mero acordo verbal, sen duración establecida nen ningún tipo de seguridade para o agricultor (todo o cal limita moito o seu efecto sobre as explotacións beneficiárias⁹). De modo similar, encontramos tamén de forma bastante extendida outras

⁹ A falta de seguridade na posesión das terras dificulta un adecuado aproveitamento das mesmas (desestimula a realización de melloras nelas), e mais en xeral provoca que o agricultor beneficiario non se plantexe

situacións que constitúen estádios intermédios entre esas cesións e o abandono puro e simple das terras. Neste aspecto podería establecer-se a seguinte secuencia ou clasificación: cesións en precario → venda da herba dos prados (sen que exista xa un traballo continuado das terras, senón unha mera recolección) → donación gratuita da herba → autorización aos veciños para que pasten o seu gando nas fincas → abandono total. Por tanto, a realidade é moito máis complexa do que permiten recoller as categorías ou conceptos habituais das estatísticas. Pero, con esas matizacións, hai que reiterar o papel practicamente nulo que veu xogando o arrendamento -en sentido estrito-, como vía de mobilidade da terra e de redimensionamento das explotacións.

Polo que respecta ao mercado de terras, os datos de que dispoñemos¹⁰ conducen a tres conclusións esenciais:

- i. En primeiro lugar, o grao de mobilidade no mercado de terras rústicas é moi baixo: a porcentaxe da superficie que anualmente é obxecto de compra-venda pode estimar-se (para o total de Galiza) en torno ao 0,5%.
- ii. Pero existe, ademais, outro factor que contribúe a limitar os efectos que esas transaccións teñen sobre a estrutura das explotacións: a notábel importancia que alcanzan as compras realizadas por persoas alleas á agricultura. Deste modo, ademais de ser reducida a oferta no mercado de terras, os agricultores han de enfrentar-se á forte competencia que exercen os compradores alleos ao sector. O que provoca que tan só unha proporción relativamente pequena das superficies obxecto de compra-venda (non máis do 40% no estudo que efectuamos para a comarca de Arzua) contribúan ao redimensionamento das explotacións agrarias (LÓPEZ IGLESIAS, E., 1995b).
- iii. Ás dúas conclusións anteriores hai que unir o que se constata para os prezos. Os prezos da terra son moi elevados se os comparamos cos vixentes na UE, non só en termos absolutos senón tamén, o que é máis relevante, en relación coa renda agraria que as superficies están en condicións de ofrecer. Concretamente, a razón "Prezo da terra/ VAB agrario por hectárea" alcanzaba a finais dos anos 80 un valor de 1,7 a 2,5 veces superior ao que se rexistraba na maioría dos países comunitarios. O que significa que os prezos se situaban aquí entre 1,7 e 2,5 veces por encima do que lles correspondería

a realización de investimentos para adaptar a explotación a esa maior base territorial (por exemplo incrementando a cabana), posto que en calquer momento pode ver-se privado das fincas que lle foron cedidas.

¹⁰ Entre eles os procedentes de dous estudos directos: un inquérito a unha mostra de explotacións de diversas zonas de Galiza, e unha investigación empírica sobre as compra-vendas de terras na comarca de Arzua. Ver: LÓPEZ IGLESIAS, E. (1995b) e (1996a).

en función do valor agrario das superficies (LÓPEZ IGLESIAS, E., 1996a). Unha sobrevaloración “estrutural” que, debemos precisar, non tendeu a corrixir-se na etapa mais recente: a pesar de que os prezos da terra (en pesetas constantes) veñen diminuíndo desde comezos da presente década (en todo o período 1990-1997), esa diminución non fixo senón seguir a caída da renda agraria; polo que o nivel dos prezos en relación ao valor agrario das superficies mantivo-se aproximadamente estábel (IDEGA, 1999). Dito noutras palabras: a terra -na conxuntura actual- está-se abaratando para aqueles que buscan nela un investimento, unha forma de colocación do capital, pero non desde a perspectiva dos agricultores (os que a queren como medio de produción agrario).

Esas características que presenta no noso país o mercado de terras (rixidez ou escasa mobilidade, importante demanda de compradores alleos á agricultura, prezos moi altos) fan, en definitiva, que o papel xogado por este mecanismo na modificación das estruturas agrarias fora nas últimas décadas moi limitado: tan só unha pequena porcentaxe das explotacións puideron ampliar-se cada ano por esta vía, e ademais as compras foron case sempre de moi pequena entidade (posibilitaron só unha ampliación moi gradual da base territorial)¹¹.

3.2. As causas da reducida mobilidade das terras agrarias

En suma, pois, os datos poñen de manifesto as enormes limitacións que presenta aquí o mercado de terras en tanto que mecanismo de reestruturación das explotacións, e o papel practicamente nulo que neste proceso veu xogando o arrendamento. Esas conclusións obrigan a dar un paso máis na análise e formular unha pregunta adicional: ¿ Cales poden ser á súa vez as causas desa escasa mobilidade da terra, os obstáculos que están frenando a compra ou arrendamento das superficies liberadas polos agricultores que permanecen en activo ?. Tratar de responder a esta cuestión constitúe unha tarefa sumamente complexa, polo que non pretendemos ofrecer unha resposta totalmente acabada e precisa. Pero as reflexións teóricas e a evidencia empírica reunida permiten establecer unhas conclusións provisórias, que pasamos a resumir¹².

¹¹ Aparte dos datos que podemos manexar nas investigacións citadas na nota anterior, hai dúas fontes recentes que corroboran esa conclusión: a información sobre compras de terras que se ofrece na *Enquisa de explotacións de vacún* elaborada polo Instituto Galego de Estatística (onde temos unha serie para o período 1992-1996); e a aportada no estudo de RODRÍGUEZ BECEIRO, U. (1999).

¹² Un desenvolvemento máis detallado pode encontrar-se en: LÓPEZ IGLESIAS, E. (1996a).

Un primeiro grupo de obstáculos á mobilidade da terra son os que operan do lado da demanda, limitando a demanda de superficies exercida polos agricultores. Neste sentido, as características que en Galiza presentan as explotacións agrárias (reducida superficie, existencia de modo mui extendido de factores de produción fixos subempregados ou empregados de forma pouco rentábel) fan pensar, en principio, que a demanda potencial de terras por parte dos agricultores ten que ser intensa. Pero existen algúns fenómenos que matizan ese diagnóstico inicial, sobre todo para certas comarcas; podendo contribuir en moitos casos a que as terras liberadas queden abandonadas. Referimo-nos basicamente a tres problemas:

- A escasez de agricultores novos que comeza a deixar-se sentir nas áreas de montaña e certas zonas do interior.
- De forma mais xeral, e non limitado a comarcas concretas, están as fortes dificultades dunha grande parte das explotacións para levar a cabo unha transformación global das súas condicións produtivas. Isto provoca que a pesar de contar cunha base territorial reducida, insuficiente para o emprego rentábel dos seus factores de produción fixos (mao de obra familiar, maquinaria, ...), moitos agricultores non estean en condicións (coa súa actual tecnoloxía) de traballar unha extensión mui superior á actual.
- Mais importante aínda é un terceiro problema que restrinxe tamén a demanda de terras exercida polos agricultores, concretamente a súa demanda no mercado de compra-vendas: a reducida capacidade da maioría deles para financiar esas compras, debido xustamente á pequena dimensión e baixa rentabilidade das súas unidades produtivas. Existe así un elevado número de explotacións que, dado o tamaño do que parten, non poden afrontar por si mesmas o custo dunha ampliación significativa da superficie a través desta vía. A súa demanda potencial de terras é intensa, pero non sucede o mesmo coa demanda efectiva ou solvente.

O segundo grupo de factores que obstaculizan a mobilidade das superficies (e con toda seguridade os mais relevantes) son aqueles que interveñen do lado da oferta, frenando a oferta efectiva das terras liberadas aos agricultores en activo. Neste sentido, podemos constatar nas nosas investigacións a "pasividade" que caracteriza en Galiza aos agricultores xubilados, en tanto que oferentes de terras libres: a súa escasa disposición a vender ou ceder en arrendamento as superficies da súa propiedade. E vimos tamén que este mesmo comportamento parece caracterizar, en liñas xerais, aos outros dous colectivos de propietarios de terras libres que encontramos aquí: os "herdeiros da pequena propiedade campesiña" e os "absentistas tradicionais". Ademais, a esa rixidez da oferta une-se a existencia dunha demanda relativamente

importante por parte de compradores alleos ao sector agrário; o que contribue a reducir ainda mais a oferta de superficies para os agricultores que desexan ampliar a súa explotación.

No que respecta aos factores ou motivacións que poden explicar ese comportamento (tanto a resistencia dos propietarios a vender e arrendar as terras, como o desexo de moitas persoas alleas á agricultura de colocar aquí parte do seu capital), estes son de catro tipos:

- a. primeiro é a concurrencia exercida polos usos urbanos do solo, e a súa consecuencia: a difusión das esperanzas de plusvalías ligadas a unha posíbel conversión das superficies a eses usos. Este fenómeno alcanza unha especial relevancia nas comarcas cun maior nivel de urbanización e industrialización, situadas sobre todo no tércio occidental. Pero está presente, de forma difusa e cunha intensidade variábel, polo resto do territorio; afectando en conxunto a unha proporción considerábel das terras agrárias.
- b. En segundo lugar, ten tamén unha notábel importancia a concurrencia derivada dos usos forestais: a preferéncia de moitos propietarios de terras libres por conservar estas no seu poder e dedica-las á produción forestal, antes que vende-las ou arrenda-las a un agricultor. Fenómeno este que con frecuencia non parece responder tanto á rentabilidade corrente que ofrece esa produción, senón ao interese en conservar as superficies como activo ou elemento do patrimonio.

Por outro lado, tanto este fenómeno como o anterior ven-se facilitados e estimulados pola ausencia dunha ordenación efectiva dos usos do solo, na que se delimiten claramente: as superficies urbanizábeis, as de vocación forestal e as reservadas para unha utilización agro-gandeira. Isto provoca que toda finca rústica sexa potencialmente un solar, coa conseguinte difusión da competencia dos usos urbanos. E esa falta de ordenación veu facilitando tamén que nos últimos decénios se repoboaran con árbores moitas terras de elevado potencial agrário, que poderían ter servido para ampliar as explotacións superviventes.

- c. O terceiro tipo de factores relacionan-se co atractivo que en Galiza presenta a terra en tanto que activo. Atractivo ou interese do punto de vista económico e que se explica por diversas razóns: a tendencia case continúa á súa revalorización nas últimas décadas (só interrompida desde comezos dos 90), que veu alimentando até agora as expectativas de que iso seguiría no futuro; a seguridade que, en consecuencia, parece ofrecer a terra como forma de colocación do capital (no sentido de que asegura o mantemento ou revalorización do capital investido); a escasa gama de investimentos alternativos que son contemplados pola maioría dos cidadáns do noso país (esa gama reduce-se para case todos eles aos activos inmobiliários urbanos -pisos, locais- e as contas bancárias); e por último influe tamén a baixa fiscalidade que soportan aquí os

proprietários de fincas rústicas, independentemente do uso que fagan delas (sen que se vexa penalizado o abandono ou deficiente aproveitamento).

d. Finalmente, non debemos descartar a influéncia que no comportamento dos propietarios de terras libres poden ter as motivacións extraeconómicas, aquelas non relacionadas directamente coa rentabilidade (real ou esperada) das superficies. Neste sentido, hai indicios que avalan a presenza real dese tipo de motivacións no noso caso: a existencia dunha vinculación afectiva coa terra por parte dos antigos agricultores e os seus descendentes, o desexo de moitos deles de conservar as superficies como “refúxio” ou elemento de seguridade. Pero, recoñecendo iso, pensamos que poden facer-se dúas aseveracións:

-Estas motivacións (afectivas, extraeconómicas) non constitúen en ningún caso a causa principal ou case única, como se sostén habitualmente, da falta de mobilidade da terra no agro galego.

-Na medida en que tiveran certa relevancia nos decénios recentes, esta foi-se reducindo co paso do tempo, a medida que se foron debilitando os vínculos dos propietarios emigrados co seu lugar de orixen. E isto acentuará-se no futuro, cando sexan os fillos deses antigos agricultores (nados ou criados xa no medio urbano) os que accedan á propiedade das terras.

Existe, en cambio, un terceiro e último grupo de factores que contribúen a dificultar a incorporación das superficies liberadas a outras explotacións, e que non se relacionan cos condicionantes da oferta e a demanda senón coas características das propias superficies: os que podemos denominar “obstáculos infraestruturais” á mobilidade da terra. Trátase das fortes deficiencias que presentan moitas das terras liberadas para unha utilización rentábel na produción agraria, debido sobre todo a dous elementos: a acusada fragmentación parcelaria e os deficientes accesos ás fincas. Estes fenómenos limitan moito o efecto real que a incorporación desas superficies pode ter para a mellora da estrutura productiva e os resultados económicos das explotacións; desincentivando así a súa compra ou arrendamento, e favorecendo que queden abandonadas.

As notas precedentes trataban de resumir a situación “estrutural”, os obstáculos que viñeron frenando a mobilidade da terra ao longo das últimas décadas. Se nos referimos en concreto ao contexto máis recente (o decénio de 1990), hai tres feitos a salientar:

- A aceleración da caída da mao de obra do sector, coa conseguinte intensificación da liberación de superficies.

- O aumento da presión forestal sobre as terras agrárias, derivado das axudas á forestación que se están aplicando desde 1993 (dada a ausencia dunha ordenación do proceso en función das aptitudes dos solos)¹³.

- O incremento tamén da presión dos usos urbanos, que previsibelmente vai orixinar a nova “Ley del suelo” aprobada en España en 1998 -co seu espírito liberalizador en materia urbanística- (ROCA, J. e BURNS, M., 1998).

En suma, ao mesmo tempo que se acelera a liberación de superficies, as terras agrárias están-se vendo sometidas a un crecente “emparedamento” entre eses outros usos: urbanos e forestais. Isto vai facer probabelmente que se acentue a contracción do espazo agrario, e que se vexa aínda máis dificultada a ampliación das explotacións supervivintes; agudizando-se deste modo as tendencias observadas até agora.

4. IMPLICACIONES PARA A POLÍTICA DE ESTRUCTURAS AGRARIAS

Da análise anterior desprenden-se algunhas consecuencias importantes para a política agraria, sobre a orientación e o contido da política de reforma de estruturas no agro galego.

De entrada, hai unha lección de carácter xeral que se deriva da experiencia das últimas décadas, e que conviria non esquecer. Esta lección pode resumir-se así: a diminución da poboación ocupada no sector constitue unha condición necesaria para que se produza a ampliación das explotacións supervivintes; pero esa diminución, por si mesma, non asegura que tal ampliación teña lugar (de modo espontáneo). En ausencia de medidas que faciliten e impulsen estas transformacións, a redución da mao de obra pode saldarse co abandono ou deficiente aproveitamento de porcións crecentes do territorio, ao tempo que as explotacións se manteñen ancladas na superficie da que partían. Isto, en esencia, é o que veu sucedendo en Galiza, e existe o risco de que o proceso se acentue no futuro. Neste sentido cómpre ter presente que, dada a súa estrutura por idades, nos próximos anos van-se xubilar ou morrer un elevado

¹³ O único estudo que coñecemos sobre os resultados deste programa de forestación de terras agrárias (referido ás provincias de A Coruña e Lugo e o período 1993-1997) conduce a dúas conclusións de interese para nós: a maior parte das solicitudes proceden de titulares de explotacións agrárias de idade avanzada, que foron abandonando unha porción das fincas que antes traballaban; e, acorde con iso, cerca do 30% das superficies forestadas estaban anteriormente dedicadas a prados. Consultar: RIGUEIRO, A. et al. (1998).

número de titulares que carecen de sucesor; o que levará á liberación dun volume considerábel de superficies (LÓPEZ IGLESIAS, E., 1999a).

Por tanto, un reto fundamental -a prioridade básica- da política de estruturas agrárias no noso país debería ser: mobilizar produtivamente as superficies hoxe abandonadas, e impulsar que as terras que vaian quedando liberadas nos anos vindeiros se incorporen ás explotacións supervivintes (xa sexa por medio da compra-venda ou do arrendamento). Só isto posibilitará que o descenso da mao de obra, que vai continuar a forte ritmo, se acompañe dunha verdadeira reestruturación das unidades produtivas e dunha mellora sustancial da produtividade do traballo.

No que respecta ás medidas concretas que cabería poñer en práctica para lograr o obxectivo, non pretendemos ofrecer nengunha proposta articulada. Pero da análise realizada desprende-se a existencia de certas liñas de actuación, dentro do que é a política de estruturas que se veu aplicando nos países da Europa Occidental, que serían aquí especialmente pertinentes.

- En primeiro lugar podemos citar a política de xubilación anticipada dos titulares de explotación, vinculada ao compromiso de venda ou cesión das superficies a outro agricultor.

- Ao lado diso estaría o máis importante: as accións dirixidas a incrementar a mobilidade das terras agrárias. O repertorio de medidas posibles neste ámbito é moi amplo: desde a intervención directa no mercado de terras (a través de organismos públicos ou tutelados pola Administración), até o establecemento de limitacións ás compras nese mercado por non agricultores, pasando polo fomento do arrendamento ou das fórmulas cooperativas e societárias. Medidas todas elas ensaiadas xa, con maior ou menor éxito, en diversos países europeos (AVELLÁ, L., 1993; OCDE, 1998). Pero no noso caso hai dúas políticas “indirectas”, que serían dalgún modo previas e cunha especial relevancia:

- A ordenación dos usos do solo, delimitando claramente -e cun cumprimento efectivo-: as terras urbanizábeis, as de vocación forestal e aquelas que deben destinar-se a un aproveitamento agro-gandeiro. Esta ordenación (para a que deberían ter-se en conta as aptitudes naturais das terras e as condicións socioeconómicas de cada zona) permitiría reducir a forte concorrência que as superficies agrárias veñen sufrindo aquí tanto por parte dos usos urbanos como dos forestais; impulsando deste modo a súa mobilidade, ao mesmo tempo que unha utilización máis racional (e rentábel socialmente) deste ben.
- A fiscalidade sobre os propietarios de fincas rústicas. Esta fiscalidade, hoxe moi baixa de maneira uniforme, podería ser utilizada para penalizar o mantemento de

superficies abandonadas, estimulando así a su movilización productiva (bien sea directamente por el propietario, o mediante la venta o cesión a agricultores en activo).

Esos dos tipos de medidas tienen algo en común, responden a un mismo principio general: la necesidad de limitar los derechos asociados a la propiedad privada de la tierra (la libre disposición de las tierras por los sus propietarios), en función de un uso más racional de este bien -acorde con los intereses o necesidades colectivas-. Una cuestión esta sumamente delicada en el plano social (o sociopolítico), por una razón: en Galicia existen actualmente (cifras de 1996) 1.565.000 titulares catastrales -que podemos identificar aproximadamente con propietarios- de fincas rústicas; mientras que el número de personas que viven y trabajan principalmente de la agricultura no llega ya -a comienzos de 1999- a los 150.000. Así, cualquier reforma en el sentido apuntado implicaría recortar los derechos de más de 1 millón de propietarios que no trabajan las tierras, en favor esencialmente del colectivo -cada vez menos numeroso- de agricultores profesionales. Esto hace que las reformas deban abordarse con suma cautela, de forma gradual, y buscando el mayor consenso social. Pero, reconociendo esos condicionantes, trata-se de una tarea absolutamente ineludible si queremos construir un sector agrario sólido y con estructuras eficientes. E, por otro lado, ese proceso (el sometimiento de los derechos de los propietarios de tierras a una ordenación colectiva) no es más que la tendencia general que, con mayor o menor intensidad según los países, se ve dando en toda la Europa Occidental a lo largo del siglo XX.

No fondo, todos los problemas que estamos exponiendo tienen su origen en un doble conflicto que caracteriza la evolución de las últimas décadas, y que es común a los países de nuestro entorno:

a. La dinámica “espontánea” lleva: a una tendencia a la fragmentación de la propiedad de la tierra, a que siga aumentando el número de propietarios (por efecto de las divisiones hereditarias); mientras que disminuye aceleradamente la cifra de explotaciones agrarias. O que plantea una cuestión: la necesidad de lograr que el volumen creciente de superficies en manos de propietarios no agricultores sean transferidas (mediante venta, cesión, ...) a las unidades productivas que siguen en actividad (puesto que en caso contrario la mayor parte de esas superficies irán quedando abandonadas).

b. El otro conflicto deriva-se del doble carácter que tiene la tierra: medio de producción agrario y al mismo tiempo activo o elemento del patrimonio (que es susceptible además de otros usos). Esto provoca que el funcionamiento libre de los mecanismos de mercado no asegure una adecuada movilidad y una asignación racional de este bien (LÓPEZ IGLESIAS, E., 1996a).

Esas duas cuestións de fondo son as que explican que na maioría dos países da Europa Occidental se fora desenvolvendo na segunda metade deste século unha notábel intervención pública en todo o relativo á propiedade, os usos e a mobilidade da terra. Intervención concretada en mecanismos diversos pero guiada por un principio básico: a limitación da libre disposición das terras polos propietarios, sometendo-a a normas baseadas no interese colectivo. Pois ben, no caso galego, e globalmente no español, non se deu en cambio practicamente nengun paso nesa dirección (BARCELÓ, L.V., 1991; SUMPSI, J.M., 1994).

Isto leva-nos a unha idea xeral: á marxe do contido concreto das medidas, a implementación dunha política de estruturas "clásica", dirixida a impulsar a mobilidade da terra e incrementar a dimensión física das explotacións, constitue en Galiza unha asignatura pendente e unha prioridade no momento actual. Frente ao que sucede nas áreas mais desenvolvidas da agricultura europea, onde esa política se veu aplicando xa desde principios dos anos 60, e en consecuencia os obxectivos poden desplazar-se agora cara o sostenemento de rendas e a diversificación das actividades da poboación rural, a nosa situación é moi diferente. Aquí, ao igual que noutras zonas agrárias de España e do resto da periferia comunitaria, a reestruturación é un proceso aínda pendente, e que debería ocupar por tanto un lugar absolutamente prioritario dentro dos obxectivos da política agraria.

Estabelecido o principio ou liña directriz, xa dixemos que as medidas deben ser, ao noso entender, graduais. E apuntariamos outros dous criterios: o seu carácter voluntario (do que se trata é de estimular certos comportamentos, non de impoñe-los); e que o obxectivo non debe ser tanto dirixir o proceso de reestruturación, como poñer a disposición dos agricultores un conxunto de instrumentos ou mecanismos, e deixar logo que o proceso se desenvolva con bastante flexibilidade e liberdade. Dentro desas coordenadas, existen numerosas accións que poderían contribuir a mobilizar as terras abandonadas e impulsar o redimensionamento das explotacións. Mencionaremos algunhas:

- a) A penalización fiscal (ao través do imposto de bens inmóbeis) do mantemento de terras abandonadas.
- b) O condicionamento dos diversos programas e axudas da política agraria a unha ordenación dos usos do solo. Por exemplo: sometendo a esa ordenación as axudas á forestación; ou condicionando o pago das diversas primas e das axudas estruturais a certos compromisos sobre o destino actual e futuro das superficies.
- c) A creación dun organismo que xogue un papel de intermediación no mercado de terras, co fin de estimular a súa mobilidade e aumentar a súa transparencia (a súa

función non sería comprar e vender directamente, senón poñer en relación oferentes e demandantes).

- d) A reforma da lexislación referida aos arrendamentos, co fin de fomentar esta vía de mobilidade (integrando tamén, e tratando de dar-lle maior estabilidade, ás formas de cesión “atípicas” que se veñen difundindo na práctica no noso agro).
- e) A priorización, dentro das axudas á modernización das explotacións, dos investimentos dirixidos a ampliar e mellorar a base territorial.

Dentro desas medidas de reforma estrutural, podería xogar tamén un papel moi importante a política de concentración parcelaria. En primeiro lugar polo seu efecto directo ou inmediato, a agrupación das parcelas e a mellora dos seus accesos, dadas as deficiencias que neste aspecto segue arrastrando a maioría do territorio galego. Pero, ademais, porque indirectamente esta política pode contribuír a impulsar a ampliación da superficie agraria (o tamaño) das explotacións, por dúas vías: incrementando a mobilidade das terras; e, na medida en que se inclua na concentración o monte, facilitando a roturación e transformación en pastos de parte destas superficies.

Agora ben, para que teña efectivamente eses efectos¹⁴, é necesario reformar en profundidade a súa aplicación concreta. Ao menos en tres aspectos:

- A selección das zonas de actuación: cumpriria establecer unha programación das accións, priorizando as áreas de maior potencial agrario e onde non exista unha forte presión urbana (cousa que non se está facendo en absoluto).
- condicionamento das actuacións á aceptación polos propietarios de certos compromisos sobre o destino das superficies durante un determinado período.
- A incardinación da concentración parcelaria nun programa global de reestruturación das explotacións da zona (no que se inclua a mobilización das terras abandonadas, o redimensionamento das explotacións, ...). O obxectivo sería facer destas zonas unha especie de “áreas modelo”, nas que se poñan de manifesto as vantaxas que ten (tanto para os agricultores como para os propietarios alleos ao sector) un adecuado aproveitamento da terra. O que implicaría seguramente actuar en menos zonas, pero face-lo en profundidade.

¹⁴ Causa que, sobre todo no referido ao aumento da mobilidade da terra, non parece que estea sucedendo en absoluto (ver RODRÍGUEZ BECEIRO, U., 1999).

BIBLIOGRAFIA

ALDAZ, N. e MILLÁN, J.A. (1996): “Comparación de medidas de productividad total de los factores en las agriculturas de las comunidades autónomas españolas”, *Revista española de economía agraria*, nº 178, pp. 73-113.

ARNALTE, E., AVELLÁ, L. e ROCA, A. (1986): “Mercado de la tierra y dinámica de la estructura agraria en los países de la CEE”, *Agricultura y sociedad*, nº 41, pp. 255-283.

ARNALTE, E. e RAMOS, E. (1988): “Arrendamiento y ajuste estructural en la agricultura española”, *Agricultura y sociedad*, nº 49, pp. 177-208.

AVELLÁ I REUS, L. (1993): *Medidas de intervención en el mercado de la tierra*, Generalitat Valenciana, Valencia.

BARCELÓ, L.V. (1991): *Liberalización, ajuste y reestructuración de la agricultura española*, MAPA, Madrid.

BARBEYTO NISTAL, F. (vários anos): *Explotacións de vacún de leite en Galicia. Manexo técnico e resultados económicos*, Conselleria de Agricultura. Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.

COLINO, J. e RODRÍGUEZ PASQUÍN, M. (1996): “Reestructuración agraria y ganancias de productividad”, *Papeles de Economía Española*, Serie Economía de las Comunidades Autónomas, nº 16, pp. 107-116.

EUROPEAN COMMISSION-DGVI (1997): *Rural Developments*, Working Document, Bruxelas.

FLORES, G., GARCÍA, O. e LÓPEZ GARRIDO, C. (1997): “A concentración parcelaria na Galiza”, *Análise empresarial*, nº 25, pp. 29-38.

IDEGA (vários anos): *A economía galega. Informe 19..*, Fundación Caixa Galicia, A Coruña.

LÓPEZ IGLESIAS, E. (1995a): *Demografía e estruturas agrárias. Análise da dinámica demográfica e das mudanzas nas estruturas fundiarias da agricultura galega*, Servicio de Publicacións da Universidade de Santiago de Compostela (tese de doutoramento en microficha).

LÓPEZ IGLESIAS, E. (1995b): “El mercado de la tierra en Galicia. Unas primeras conclusiones a partir de una investigación comarcal”, *Revista Española de Economía Agraria*, nº 174, pp. 215-253.

LÓPEZ IGLESIAS, E. (1996a): *Movilidad de la tierra y dinámica de las estructuras agrarias en Galicia*, MAPA, Madrid.

LÓPEZ IGLESIAS, E. (1996b): "La dinámica reciente del sector agrario. Balance de una década de integración comunitaria", *Papeles de Economía Española*, Serie "Economía de las Comunidades Autónomas", nº 16, pp. 117-129.

LÓPEZ IGLESIAS, E. (1998): "O sector agrario galego na Unión Europea; balance da sua dinámica na última década", *Análise empresarial*, nº 27, pp. 3-15.

LÓPEZ IGLESIAS, E. (1999a): "A dinámica recente e futura da poboación ocupada no sector agrario", en FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. (coord.): *Avellentamento e economía*, Ed. Xerais, Vigo.

LÓPEZ IGLESIAS, E. (1999b): "El sector agrario en Galicia: alcance y límites de su reestructuración en la última década", en *El sector agrario: análisis desde las Comunidades*, MAPA-Mundi Prensa, Madrid.

LOUREIRO GARCÍA, M.L. (1995): *A política de concentración parcelaria en Galicia*, Tese de licenciatura inédita, Fac. de Ciencias Económicas e Empresariais de Santiago de Compostela.

OCDE (1998): *Ajustement du secteur agricole des pays de l'OCDE. Réformer les politiques foncières agricoles*, OCDE, París.

NAREDO, J.M. (1996): *La burbuja inmobiliario-financiera en la coyuntura económica reciente (1985-1995)*, Siglo XXI Eds., Madrid.

RIGUEIRO, A. et al. (1998): *Estudio de evaluación técnica de repoblaciones forestales*, Escola Politécnica Superior de Lugo. Universidade de Santiago de Compostela (disponíbel na páxina web: <http://agrobyte.lugo.usc.es/agrobyte/publicaciones>).

ROCA, J. e BURNS, M. (1998): "La liberalización del mercado de suelo en España. Reforma de la legislación urbanística de 1998", *Catastro*, nº 33, pp. 7-25.

RODRIGUES, O.A. (1998): *A terra e a mudança. Reprodução social e património fundiário na Terra Fria Transmontana*, Instituto Politécnico de Bragança, Bragança.

RODRÍGUEZ BECEIRO, U. (1999): *Concentración parcelaria e estrutura das explotacións de leite de Galiza*, Trabajo final de carreira inédito, Escola Politécnica Superior de Lugo.

SINEIRO, F. (1983): “Consideracións sobre os aproveitamentos da terra en Galicia e a súa evolución no período 1930-1980, con especial referencia ao uso das terras a monte”, *Revista galega de estudos agrarios*, nº 9, pp. 11-34.

SINEIRO, F. e VALDÉS PAÇOS, B. (1998): *Análise da xestión técnico-económica de explotacións de vacún de leite*, Escola Politécnica Superior de Lugo. Universidade de Santiago de Compostela (disponíbel no web: <http://agrobyte.lugo.usc.es/agrobyte/publicaciones>).

SUMPSI, J.M. (1986): “El mercado de la tierra y la reforma de las estructuras agrarias”, *Agricultura y sociedad*, nº 41, pp. 15-71.

SUMPSI, J.M. (coord.) (1994): *Modernización y cambio estructural en la agricultura española*, MAPA, Madrid.