

LA VIGENCIA DE UNA POLÍTICA CLÁSICA DE ESTRUCTURAS AGRARIAS; REFLEXIONES A PARTIR DE LA EXPERIENCIA DE GALICIA

Edelmiro López Iglesias
IDEGA/ Departamento de Economía Aplicada
Universidad de Santiago de Compostela
E-mail: eaedel@usc.es

INTRODUCCIÓN

La integración de España en la Comunidad Europea coincidió prácticamente en el tiempo con el inicio de una reorientación en profundidad de la Política Agraria Común, reorientación que en los últimos 15 años, y a través de sucesivas etapas, ha ido alterando de modo sustancial los objetivos y mecanismos de esta política. En el ámbito socioestructural esas sucesivas reformas de la PAC implicaron el abandono progresivo, o al menos el paso a un lugar absolutamente secundario, de los objetivos “clásicos” de modernización y reforma de las estructuras agrarias, para orientar cada vez más las medidas hacia otras finalidades, que reflejan las nuevas funciones asignadas a la agricultura y el espacio rural en los países de la Europa Occidental: extensificación y logro de sistemas productivos más respetuosos con el medio ambiente, diversificación de las actividades de la población rural, Todo ello dirigido en definitiva a la fijación de población y el mantenimiento del patrimonio natural y cultural de las áreas rurales.

En este nuevo contexto cabe preguntarse por la vigencia que siguen teniendo medidas en principio concebidas como parte de una política de estructuras agrarias “clásica”, con unos objetivos claramente productivistas, como la concentración parcelaria o las diversas acciones dirigidas a incrementar el tamaño de las explotaciones. Y, en su caso, bajo qué condiciones y con qué adaptaciones deberían aplicarse hoy estas actuaciones.

El texto que presentamos pretende ofrecer algunas reflexiones sobre el particular. Enunciándolo de modelo simple, pretendemos responder a dos cuestiones: ¿ qué sentido tiene en el contexto actual de la agricultura y el medio rural de la UE la aplicación de una política de reforma de las estructuras agrarias ?; ¿ qué papel pueden jugar, en concreto, dentro de esa política las medidas dirigidas a incrementar el tamaño físico de las explotaciones ?. Nuestras consideraciones (y los datos que aportamos) están referidas a una región concreta, Galicia, pero pensamos que en buena medida pueden ser aplicables a

otras zonas de España, especialmente de la Cornisa Cantábrica, y tener por ello un interés más general.

1.- LAS TRANSFORMACIONES PRODUCTIVAS DE LA AGRICULTURA GALLEGA EN LAS CUATRO ÚLTIMAS DÉCADAS; UN BALANCE SINTÉTICO

1.1. El núcleo de las transformaciones: intensa reducción de la mano de obra y sustitución de trabajo por capital

A lo largo de las cuatro últimas décadas el sector agrario gallego experimentó profundas transformaciones en sus condiciones productivas. Transformaciones que podemos sintetizar en un fenómeno básico: la intensa sustitución de trabajo por capital.

- a. Por un lado asistimos a una caída continua y cada vez más acelerada de la mano de obra.
- b. Eso se acompañó de la introducción en las explotaciones de un volumen creciente de inputs intermedios y bienes de capital fijo de origen industrial, y más globalmente de un fuerte esfuerzo inversor por parte de los que permanecen en el sector, que posibilitó una notable ampliación y renovación de su stock de capital.

Esos cambios, que caracterizan la evolución desde 1960, se aceleraron además en los últimos 25 años. Así, en el período 1976-1998 (ver gráfico 1 y cuadro 1):

- a. La población ocupada agraria se redujo en Galicia en un 70,9%, de 525.200 a 152.700 personas. Una caída netamente superior a la constatada en España (-61,4%) y que supera en mayor medida la de la Unión Europea.

- b. Simultáneamente prosiguió el recurso creciente de las explotaciones a inputs intermedios de origen industrial (piensos, abonos,...), lo que se plasmó en el incremento del ratio Gastos/ Producción Final Agraria a precios constantes -el volumen de inputs corrientes de fuera del sector por unidad de output final- (IDEGA, varios años).

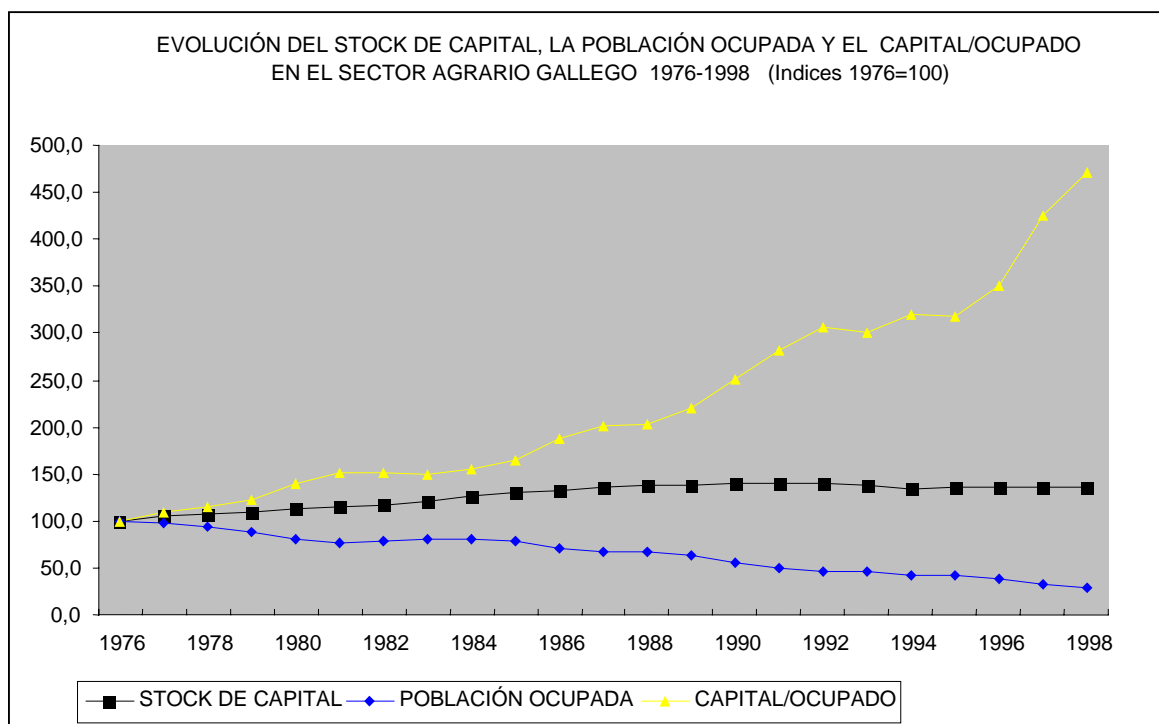
- c. Y continuó también el elevado esfuerzo inversor en bienes de capital fijo (maquinaria, ganado, construcciones e instalaciones,...). Concretamente, durante estos 25 años el sector mantuvo una tasa de inversión privada (Inversión Bruta Privada/ VABcf) en torno al 30% -

oscilando entre el 25% y el 35%-, nivel que casi duplica la media de la agricultura española (16%-17%) y que resulta también alto en el contexto europeo¹.

d. Como consecuencia de ese esfuerzo inversor el stock neto de capital privado (a precios constantes y excluida la tierra) siguió ampliándose a un ritmo apreciable.

e. La suma de los dos fenómenos (rápida caída de la mano de obra, ampliación del stock de capital) originó, en definitiva, un intenso proceso de sustitución de trabajo por capital, que se refleja en que el ratio capital/trabajo –el volumen de capital fijo por agricultor– se multiplicó por 4,7 entre 1976 y 1998. Esto posibilitó que ese ratio, que partía de un nivel muy inferior a la media de la agricultura española, convergiera rápidamente con ella: si en 1976 sólo suponía el 58,5% de esa media en 1998 se situaba ya en el 85,1% (ver cuadro 1 y gráfico 1).

GRÁFICO 1



¹ Esta tasa tan sólo parece iniciar un declive en los años más recientes, a partir de 1991. Pero, aun así, su valor en 1994 era del 18,6%, cifra que seguía duplicando casi la correspondiente media española: 11,2% (datos calculados a partir de las fuentes citadas en el cuadro 1).

CUADRO 1. EVOLUCIÓN DEL STOCK NETO DE CAPITAL PRIVADO, LA POBLACIÓN OCUPADA Y EL CAPITAL/OCUPADO EN EL SECTOR AGRARIO GALLEGO Y ESPAÑOL 1976-1998 (*)

	Galicia			España		
	Stock neto de capital privado (millardos de pts de 1990)	Población ocupada (miles)	Capital/ocupado (miles de pts de 1990)	Stock neto de capital privado (millardos de pts de 1990)	Población 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%

	Galicia/ España (%)		
	Stock neto de capital privado	Población 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 la tierra. Las cifras correspondientes a 1998 constituyen una estimación.

Fuente: 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.

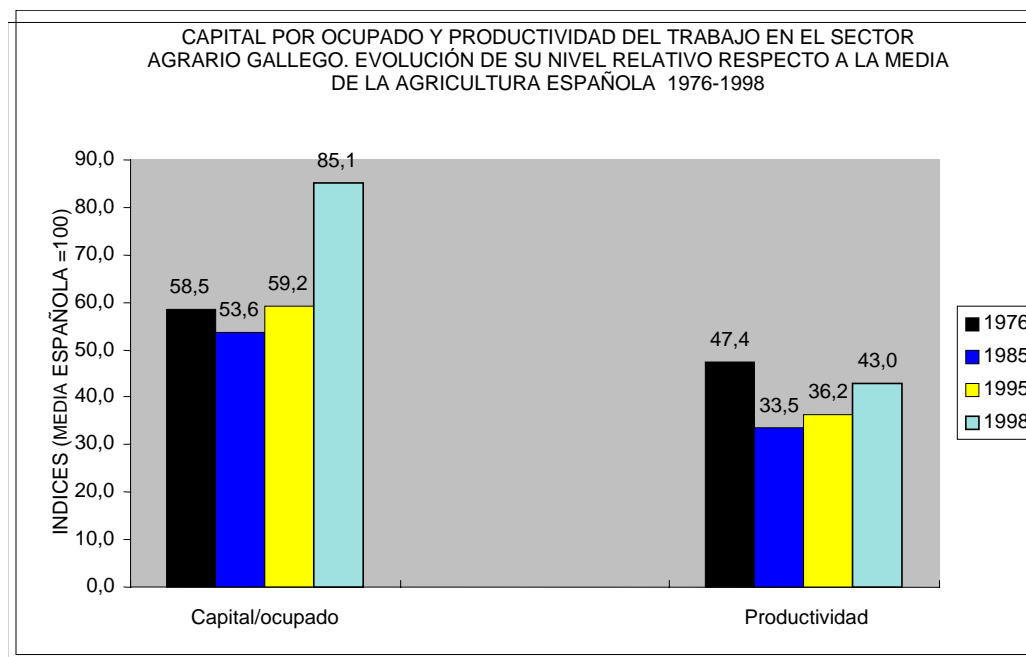
Resumiendo: los datos muestran que en los dos últimos decenios el sector mantuvo un notable dinamismo inversor; lo que unido al acelerado ajuste demográfico configuró una intensa sustitución de trabajo por capital. Comparado con el total de España, la agricultura gallega registró una caída más fuerte de la mano de obra al mismo tiempo que un mayor aumento del stock de capital, lo que le permitió recortar en gran medida el enorme retraso del que partía en la dotación de capital por trabajador (ver cuadro 1).

1.2. Los límites del proceso; la persistencia de una baja productividad del trabajo

Ahora bien, si cruzamos esas cifras con las referidas a los resultados económicos se observa un hecho crucial: los cambios citados no se han visto acompañados hasta ahora de un progreso similar de la producción y la productividad del trabajo. En concreto:

- A pesar de que el stock de capital –privado- de la agricultura gallega pasó de suponer el 11,8% del español en 1976 al 12,9% en 1998, su participación en la Producción Final Agraria bajó (del 8,8% al 6,2%). De tal modo que el ratio PFA/capital (la productividad del capital fijo) sufrió un deterioro continuo de su nivel relativo, y en la actualidad se sitúa en la mitad de la española².
- Como consecuencia de ello, la progresiva aproximación del ratio capital/ trabajo a la media del sector en España no llevó a una convergencia paralela de la productividad del trabajo. Al contrario: en el conjunto del período 1976-1998, mientras ese ratio ascendió del 58,5% al 85,1% del español, el nivel relativo de la productividad del trabajo se deterioró todavía más, del 47,4% al 43,0% (ver gráfico 2).

GRÁFICO 2



² Esa baja productividad del capital se refleja, y se ve corroborada, por los datos referidos a las amortizaciones que figuran en las estimaciones anuales de las macromagnitudes agrarias. Concretamente estos muestran que: la carga que suponen las amortizaciones en relación a la PFA aumentó notablemente en el sector agrario gallego en los últimos decenios; haciendo que este índice (el ratio Amortizaciones/PFA) alcance actualmente un valor que duplica la media estatal (IDEGA, 1999).

Todos esos datos conducen a una conclusión que nos parece esencial: los resultados del rápido ajuste demográfico y el elevado esfuerzo inversor que viene realizando la agricultura gallega se están viendo muy limitados por la baja eficiencia de los bienes de capital. En este sentido, la reducida productividad del trabajo que se mantiene aquí no puede atribuirse hoy sólo -como se hace habitualmente-, ni siquiera se puede atribuir ya de forma principal, a un problema de dotación de factores: el exceso de mano de obra y la escasez de capital. Esta visión tradicional podía ser cierta hace 15 o 20 años pero cada vez responde menos a la realidad. Lo que está cada vez más en el origen de esa baja productividad (y lo que ha venido frenando su avance en las décadas recientes) es una cuestión más global, de eficiencia en el uso de los factores: el uso poco eficiente tanto de la mano de obra como del capital. Esto queda ilustrado con unas cifras muy simples: el sector agrario gallego, utilizando el 15,2% de los trabajadores y el 12,9% del capital fijo de la agricultura española, tan sólo obtenía en 1998 el 6,2% de la producción agraria de España (ver cuadro 1)³.

Pues bien, esa situación -a nuestro entender- se explica principalmente por las graves deficiencias que persisten aquí en la base territorial de las explotaciones, deficiencias concretadas en tres aspectos: reducida superficie, acusada fragmentación parcelaria y notables disfunciones en los aprovechamientos de la tierra. Con ello no pretendemos decir que todos los problemas del sector se reduzcan a esos aspectos. Existen muchos otros elementos de los procesos de producción en los que son posibles -y necesarias- importantes mejoras (desde la calidad genética del ganado y las plantas hasta la formación de los agricultores). Pero, sin despreciar esos otros elementos, es en aquellos déficits estructurales donde radica la causa básica del bajo nivel que continúan presentando la productividad del trabajo y la rentabilidad de las explotaciones.

Expuesto en pocas palabras, el problema central de la agricultura gallega -en el plano de la eficiencia productiva- radica en que se están aplicando dosis crecientes de capital -y una tecnología moderna- sobre una base territorial que mantiene enormes deficiencias y que no se ha venido transformando al mismo ritmo; una base territorial que sigue marcada por las estructuras heredadas del pasado. Todo lo cual limita mucho el rendimiento obtenido de esos bienes de capital; y hace que, a pesar de disminuir rápidamente el número de agricultores, la productividad media de los que quedan permanezca en valores muy bajos.

³ Esa baja eficiencia global se refleja de forma más precisa en el reducido valor y el escaso incremento en las últimas décadas (variación negativa en algunas etapas) que presenta aquí la Productividad Total de los Factores. Al respecto consultar por ejemplo: ALDAZ, N. y MILLÁN, J.A. (1996).

1.3. El problema estructural básico: la reducida superficie agraria por explotación

Entre esos déficits estructurales, los más graves -y también los de más difícil solución- son sin duda la reducida dimensión física de las explotaciones y el deficiente aprovechamiento de las tierras. En este sentido los datos muestran que:

- a. La superficie total/ explotación sigue siendo muy pequeña.
- b. Pero además también es muy bajo, y notablemente inferior a lo que permitirían las aptitudes de los suelos, el porcentaje de esa superficie que está dedicado a cultivos y pastos permanentes: la relación SAU/ superficie total (ver más adelante: cuadro 7).
- c. La suma de esos dos fenómenos hace que sea muy reducida la SAU/ explotación⁴, y que lo mismo suceda con la SAU/UTA (la superficie agraria por trabajador). Constituyendo esta la causa básica del bajo valor que presentan la productividad del trabajo y la renta por explotación.

Las cifras que recogemos en el cuadro 2 permiten ilustrar esas afirmaciones. Como es sabido, la renta bruta (Margen Bruto Total -MBT-) por explotación depende de dos elementos: MBT/SAU, la renta generada por hectárea de SAU (componente intensificación); y SAU/ explotación, la superficie agraria por explotación (componente estructural)⁵. Pues bien, si comparamos el valor de esos índices en Galicia con los de la Unión Europea en 1997, observamos que (ver cuadro 2 y gráfico 3):

- La renta por explotación se limitaba aquí al 25,4% (la cuarta parte) de la media comunitaria.
- Eso se debía esencialmente a la raquítica SAU/ explotación: 5,4 hectáreas, lo que suponía poco más de 1/4 de la cifra de la UE-15.
- En cambio, el MBT/ SAU (renta por hectárea) alcanzaba un valor no muy lejano (el 86,4%) del europeo.

A unas conclusiones análogas llegamos efectuando el mismo análisis para la productividad del trabajo (MBT/UTA)⁶. Su bajísimo valor en la agricultura gallega (18,0% de la media comunitaria en 1997) se debe básicamente a la raquítica superficie agraria por

⁴ Es fácil ver que: $SAU/explotación = superficie\ total/explotación * SAU/sup.total$. La superficie agraria por explotación depende: de su superficie total (la dimensión física) y de la parte de esa superficie que es aprovechada para fines agrarios (usos de la tierra).

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

⁶ En este caso se cumple que: $MBT/UTA = MBT/SAU * SAU/UTA$.

trabajador (SAU/UTA). Mientras que el otro determinante de esa productividad, la renta por unidad de superficie, alcanza como ya señalamos un nivel próximo al europeo.

CUADRO 2. PRINCIPALES RATIOS ESTRUCTURALES DEL SECTOR AGRARIO EN GALICIA, ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA 1997

	MBT/Explotación (UDE)	SAU/Explotación (has)	MBT/SAU (UDE)
UE-15	16,7	18,4	0,91
España	10,6	21,2	0,50
Galicia	4,2	5,4	0,78
Indices Galicia:			
(media UE= 100)	25,4	29,4	86,4
(media España= 100)	39,9	25,5	156,2

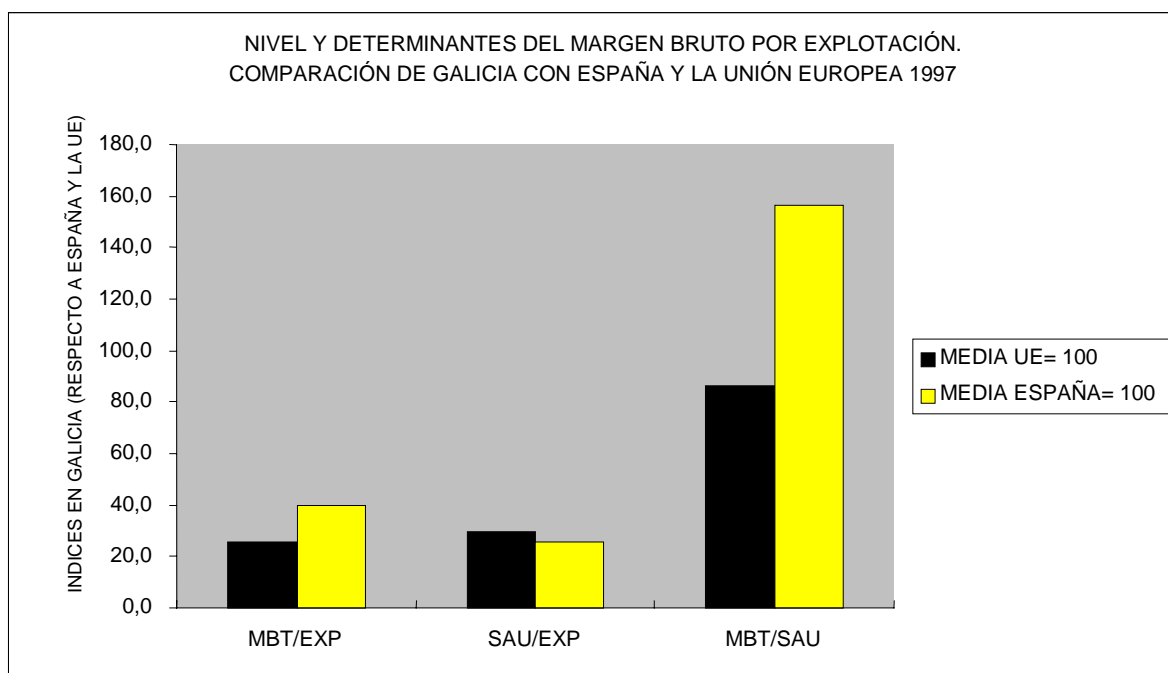
MBT: Margen Bruto Total

SAU: Superficie Agraria Útil (tierras labradas + tierras para pastos permanentes)

UDE: Unidades de Dimensión Europea

Fuente: Elaboración propia a partir de: EUROSTAT, Enquête sur la structure des exploitations agricoles 1997.

GRÁFICO 3



Esos son los resultados tomando como término de comparación la Unión Europea. Si el contraste se efectúa con la agricultura española las conclusiones se ven aún reforzadas: la renta por hectárea de SAU multiplica aquí por 1,56 la media estatal; a pesar de lo cual tanto la productividad del trabajo como la renta por explotación son muy inferiores (en concreto esta última se limita al 39,9%). En consecuencia, desde esta perspectiva -en relación con España- aparece aún más nítido que el bajo valor de estos índices se debe a la menor SAU por explotación y por UTA (ver cuadro 2 y gráfico 3).

Por tanto, el factor esencial que limita aquí actualmente la productividad del trabajo y la rentabilidad de las explotaciones es la reducida superficie agraria por unidad productiva y por agricultor. Esto no significa que el otro déficit estructural, la excesiva fragmentación parcelaria (que va asociada además a una deficiente comunicación de las fincas), no tenga relevancia. Recordando los dos componentes de los que depende la productividad del trabajo, podemos aclarar esquemáticamente su impacto:

-Por un lado, la fragmentación y deficientes accesos de las fincas limitan la renta por hectárea de SAU (MBT/SAU), al dificultar la realización en estas tierras de los diferentes labores.

-Y sobre todo incide negativamente en la SAU/ explotación y la SAU/UTA (frena el incremento de la superficie agraria por explotación y por trabajador). Por diversas vías: origina unas mayores necesidades de mano de obra por hectárea (al obstaculizar la mecanización, aumentar el tiempo de desplazamiento entre las fincas, etc.); contribuye a que muchas parcelas -antes cultivadas o dedicadas a prados- queden abandonadas, al no poder utilizarse en ellas los nuevos medios de trabajo; y, por el mismo motivo, dificulta la roturación y transformación en pastos de una gran parte de las tierras de monte aptas para este uso⁷.

En consecuencia, esa estructura parcelaria (la que subsiste en la mayoría del territorio gallego) tiene también unos fuertes efectos negativos sobre la rentabilidad de las explotaciones, tanto de modo directo como -lo que nos interesa destacar- de forma indirecta, al coadyuvar a que se mantenga la reducida superficie agraria de las unidades productivas.

⁷ Roturación que, como después comentaremos, ha venido constituyendo aquí en las últimas décadas la principal vía de ampliación de la SAU -el tamaño físico- de las explotaciones.

2. LA EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DIMENSIONAL DE LAS EXPLOTACIONES (EN TÉRMINOS DE SUPERFICIE)

2.1. Las tendencias generales en el período 1962-1989

Lo anterior era la “fotografía” (la situación actual). Si examinamos la evolución a lo largo de las últimas décadas se constata, además, que las transformaciones registradas en la estructura dimensional de las explotaciones han sido muy limitadas. A pesar de que debemos tomarlos con ciertas reservas, los datos de los censos agrarios ilustran eso con claridad⁸ (ver cuadro 3):

- En el período 1962-1989 el número total de explotaciones tan sólo disminuyó en un 14,8%.
- Esa lenta desaparición de explotaciones se acompañó además de la desmovilización para la agricultura de la mayoría de las tierras liberadas, de tal modo que la superficie total censada se redujo en un 8,5%.
- El resultado fue que la superficie/ explotación únicamente aumentó en esos 27 años un 7,4% (de 5,75 a 6,18 has.), un incremento a todas las luces insignificante.

CUADRO 3. EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE MEDIA DE LAS EXPLOTACIONES Y LAS PARCELAS EN LA AGRICULTURA GALLEGA 1962-1989

	1962	1972	1982	1989	Variación 1962-1989
-Número de explotaciones	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%

Fuente: INE, Censos agrarios de 1962, 1972, 1982 y 1989. Elaboración propia.

De forma más precisa, y teniendo en cuenta los diversos datos disponibles (censos agrarios y resto de informaciones, incluyendo algunos estudios directos), podemos resumir

⁸ La principal deficiencia de estos datos a nuestros efectos es que en ellos se subestima la desaparición de explotaciones, al seguir contabilizando como tales muchas pequeñas extensiones de terreno que son en realidad propiedades abandonadas o semiabandonadas, que no constituyen verdaderas unidades de producción agraria. Sobre esta cuestión consultar: LÓPEZ IGLESIAS, E. (1995a), capítulo 7.

del siguiente modo las tendencias observadas hasta finales de la década de los 80 (LÓPEZ IGLESIAS, E., 1995a, 1996):

-La fuerte reducción de la población ocupada en la agricultura originó la desaparición de un importante número de explotaciones, haciendo que quedaran liberadas un volumen creciente de superficies.

-Pero la mayoría de esas tierras no fueron vendidas ni arrendadas a otros agricultores, y no sirvieron pues para ampliar las unidades supervivientes, sino que quedaron abandonadas o pasaron a usos no agrarios (forestales, urbanos).

-De este modo, la intensa caída de la mano de obra y la desaparición de explotaciones se saldaron principalmente con un retroceso del espacio agrario, con la desmovilización productiva de crecientes extensiones de terreno. Sin que se produjese, en cambio, un incremento apreciable del número de unidades de mediana y gran superficie (una ampliación relevante de las que continúan en activo).

Esas afirmaciones se referían a la evolución de la dimensión de las explotaciones en términos de superficie total. Hay que señalar que, aun sin incrementar esa superficie (mediante la compra o arrendamiento de tierras adicionales), muchos agricultores ampliaron de forma notable su SAU (la extensión de cultivos, prados y pastizales) por medio de la roturación y transformación en pastos de terrenos de monte (que ya formaban parte de la unidad productiva). De hecho, esas roturaciones constituyeron aquí la principal vía de ampliación de la superficie agraria de las explotaciones (LÓPEZ IGLESIAS, E., 1995a; RODRÍGUEZ BECEIRO, U., 1999). No obstante, este proceso, si bien alcanzó una magnitud importante en ciertas comarcas y ciertos estratos (sobre todo en las explotaciones lácteas que partían de una extensión superior a 5-10 hectáreas), globalmente fue limitado. Y ello hizo que las transformaciones operadas en la estructura dimensional en términos de SAU, aun siendo mayores que las observadas en la superficie total, fueran en conjunto también bastante modestas.

2.2. La dinámica reciente: la evolución en el decenio 1987-1997

El diagnóstico que acabamos de exponer mantiene en lo fundamental su validez para la etapa reciente. Aunque en estos años, tomando en concreto los datos de las "Encuestas

sobre la estructura de las explotaciones agrícolas” para el período 1987-1997, se constatan algunas novedades dignas de mención⁹.

A primera vista, estos datos sugieren que la estructura dimensional de las explotaciones en términos de SAU experimentó desde la integración europea profundas transformaciones, rompiendo con la inercia de los decenios anteriores: entre 1987 y 1997 desaparecieron la mitad (el 49,5%) de las unidades productivas, y ello se acompañó de un aumento notable de la SAU/ explotación (de 3,13 a 5,42 has, un incremento del 73,3%) (ver cuadro 4).

CUADRO 4. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO Y SUPERFICIE MEDIA DE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS EN GALICIA. COMPARACIÓN ENTRE LOS PERÍODOS 1962-1989 Y 1987-1997

	1962	1989	Variación	Tasa de variación acumulativa anual
-Número de explotaciones	421292	358886	-14,8%	-0,59%
-Superficie total censada (has)	2424007	2217137	-8,5%	-0,33%
-Superficie / explotación (has)	5,75	6,18	7,4%	0,26%
	1987	1997	Variación	Tasa de variación acumulativa anual
-Número de explotaciones	227359	114781	-49,5%	-6,61%
-Sup. total de las explotaciones (has)	1329935	1071421	-19,4%	-2,14%
-Superficie agraria útil (has)	710514	621552	-12,5%	-1,33%
-Superficie total/ explotación (has)	5,85	9,33	59,6%	4,78%
-SAU/ explotación (has)	3,13	5,42	73,3%	5,65%

Fuente: INE, Censos agrarios de 1962 y 1989; Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrícolas 1987 y 1997. Elaboración propia

Ahora bien, si examinamos con mayor detenimiento las cifras, esa imagen inicial –de una rápida reestructuración- se ve fuertemente matizada. Concretamente, son dos los hechos a destacar:

- a. Los cambios citados se debieron fundamentalmente a la desaparición de un elevado número de pequeñas explotaciones, proceso que se aceleró de modo sustancial en estos años: en el decenio 1987-1997 la desaparición de explotaciones alcanzó un

⁹ Al igual que sucede en general en España (y también en Portugal), donde el proceso de reestructuración parece que se aceleró fuertemente en esta etapa más reciente. Sobre esto consultar: ARNALTE, E. (2002).

ritmo anual (-6,6%) que multiplica por 11 el observado en el período 1962-1989 según los censos agrarios (-0,6%)¹⁰ (cuadro 4).

b. En cambio, no se dio más que en pequeña medida lo que constituye el otro componente esencial de un verdadero proceso de reestructuración territorial: la transferencia de las tierras liberadas por esas unidades desaparecidas a las que continúan en activo. En este punto los datos sugieren que se mantuvieron en esencia las pautas observadas en las décadas precedentes: la mayor parte de esas tierras no fueron vendidas ni cedidas en arrendamiento a otros agricultores, sino que quedaron desmovilizadas para la producción agraria.

Resumido en cifras: en ese período (1987-1997) la SAU ocupada por las explotaciones menores de 10 hectáreas se redujo en unas 201.600 has, por lo que podemos decir –aunque no sea totalmente exacto- que la desaparición de unas 117.000 unidades de esos estratos (<10 has) llevó a que quedaran liberadas 201.600 hectáreas de cultivos y pastos; pues bien, de ellas tan sólo unas 112.600 has (el 55,9%) fueron transferidas a otras unidades productivas (de tamaño igual o superior a 10 has), quedando el resto abandonadas o dedicadas a usos no agrarios (cuadro 5).

CUADRO 5. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DIMENSIONAL DE LAS EXPLOTACIONES EN TÉRMINOS DE SAU. GALICIA 1987-1997

Tamaño de las explotaciones SAU (has)	Número de explotaciones			Superficie agraria útil (has)			
	1987	1997	Variación (%)	1987	1997	Variación (has)	Variación (%)
< 1	56911	11259	-80,2%	31647	6927	-24720	-78,1%
1-2	65414	29631	-54,7%	87918	41694	-46224	-52,6%
2-5	64235	36649	-42,9%	198037	114619	-83418	-42,1%
5-10	28094	19914	-29,1%	189348	142093	-47255	-25,0%
10-20	10738	13612	26,8%	141125	185863	44738	31,7%
20-50	1795	3647	103,2%	46150	96948	50798	110,1%
>= 50	172	239	39,0%	16289	33408	17119	105,1%
TOTAL	227359	114781	-49,5%	710514	621552	-88962	-12,5%
Explot.<10 has	214654	97453	-54,6%	506950	305333	-201617	-39,8%
Explot.>=10 has	12705	17498	37,7%	203564	316219	112655	55,3%

Fuente: INE, Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrícolas 1987 y 1997. Elaboración propia.

¹⁰ Somos conscientes de que los datos de ambas fuentes (Censos agrarios y Encuestas sobre la estructura de las explotaciones agrícolas) no son estrictamente comparables, pero ello no afecta a la conclusión básica que acabamos de exponer: la fuerte aceleración de la desaparición de explotaciones en los últimos 10 años.

La consecuencia fue que la acelerada disminución de la mano de obra, y la consiguiente desaparición de un elevado número de explotaciones, se tradujeron principalmente en un retroceso del espacio agrario, en una contracción global de la SAU. Mientras que el número de explotaciones de mediana y gran superficie registró un aumento bastante modesto, aunque no despreciable. En concreto:

- El volumen global de la SAU descendió entre 1987 y 1997 en casi 90.000 hectáreas, un 12,5% (el sector perdió cada año unas 9.000 hectáreas de cultivos y pastos).

- En tanto que la cifra de explotaciones con más de 10 hectáreas de SAU tan sólo se incrementó en 4.793. Es decir: a causa de la escasa movilidad de la tierra, la desaparición de 117.000 unidades menores de 10 hectáreas únicamente permitió que aumentaran en unas 4.800 las que superan ese umbral (ver cuadro 5).

Hay que tener en cuenta además que una buena parte de esas ampliaciones de la SAU de las explotaciones no se operaron mediante la compra o arrendamiento de tierras liberadas, sino por medio de la roturación de terrenos de monte con los que contaban ya las unidades productivas. Por tanto, el grado de movilidad de las superficies liberadas fue mucho menor de lo que sugieren las cifras del cuadro 5. Dicho en otras palabras, la evolución de la estructura dimensional en términos de SAU que muestran los datos de ese cuadro es en realidad el resultado neto de dos procesos diferentes: por un lado la desaparición de un gran número de pequeñas explotaciones, que se acompañó en la mayoría de los casos del abandono o forestación de las tierras; y al mismo tiempo la roturación de terrenos de monte que efectuaron muchas de las unidades supervivientes (en concreto de los segmentos dinámicos), que siguió constituyendo una importante vía de ampliación de su SAU.

El cuadro 6, que reproducimos a continuación, ilustra claramente los dos procesos a los que acabamos de aludir:

CUADRO 6. EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE TOTAL Y LA SAU DE LAS EXPLOTACIONES POR ESTRATOS DE TAMAÑO. GALICIA 1987-1997

Tamaño de las explotaciones SAU	SAU (has)			Superficie total (has)			SAU/ Superficie total	
	1987	1997	Variación	1987	1997	Variación	1987	1997
<1 ha	31647	6927	-24.720	78382	20728	-57654	40,4%	33,4%
1<2 ha	87918	41694	-46.224	178806	102207	-76599	49,2%	40,8%
2<5 ha	198037	114619	-83.418	393231	240607	-152624	50,4%	47,6%
5<10 ha	189348	142093	-47.255	339800	242218	-97582	55,7%	58,7%
10<20 ha	141125	185863	44.738	211087	268887	57800	66,9%	69,1%
20<30 ha	34008	65013	31.005	49965	88005	38040	68,1%	73,9%
30<50 ha	12142	31935	19.793	21749	53914	32165	55,8%	59,2%
50<100 ha	8901	11724	2.823	35022	14801	-20221	25,4%	79,2%
>=100 ha	7388	21684	14.296	21893	39228	17335	33,7%	55,3%
Total	710514	621552	-88.962	1329935	1070595	-259340	53,4%	58,1%
Explot.<10 has	506950	305333	-201617	990219	605760	-384459	51,2%	50,4%
Explot.>=10 has	203564	316219	112655	339716	464835	125119	59,9%	68,0%

Fuente: INE, Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrícolas 1987 y 1997. Elaboración propia.

-Por una parte vemos que las explotaciones desaparecidas (en los estratos de menos de 10 has de SAU) liberaron unas 385.000 has de superficie total, de las cuales únicamente 125.000 has (el 32,5%, 1/3 en números redondos) fueron incorporadas a otras unidades de producción agrarias.

-Simultáneamente, tuvo lugar un incremento significativo del ratio SAU/superficie total en todos los segmentos por encima de las 10 has de SAU. Una evolución que tiene dos posibles explicaciones: la roturación de terrenos de monte; o bien, de modo complementario, que la movilidad (el porcentaje de las tierras liberadas que fueron compradas o tomadas en cesión por otras explotaciones) haya sido mucho mayor para los terrenos cultivados y prados que para las superficies de monte. Algunos estudios previos que hemos realizado a partir de encuestas directas inducen a pensar en una combinación de ambos fenómenos (ver LÓPEZ IGLESIAS, E., 1996).

Finalmente, hay que añadir una precisión o matización adicional: la definición de SAU en la “Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrícolas” de 1997 (en realidad ya desde la de 1993) es más amplia que la empleada en la Encuesta de 1987. Por lo que esas cifras subestiman la contracción global de la SAU que se registró en el período, y sobreestiman la ampliación de esta superficie experimentada por ciertos segmentos de explotaciones.

En el cuadro 7 podemos observar con mayor detalle la contracción del espacio agrícola-ganadero que, a pesar de esa variación en las definiciones estadísticas, se derivó en Galicia de la escasa movilidad de la tierra, y como ello hizo que la actividad agraria se fuera concentrando en una porción cada vez menor del territorio:

CUADRO 7. PORCENTAJE DE LA SUPERFICIE GEOGRÁFICA OCUPADA POR LA SAU DE LAS EXPLOTACIONES. GALICIA Y UNIÓN EUROPEA 1987-1997 (cifras absolutas en miles de has)

	Galicia		Unión Europea (EUR-12)	
	1987	1997	1987	1997 (*)
1. Superficie geográfica	2947,8	2947,8	225484,0	236420,0
2. Superficie total de las explotaciones	1329,9	1071,4	138700,0	140600,0
3. SAU de las explotaciones	710,5	621,6	115401,0	119995,0
ST explotaciones/ S. geográfica (2/1)	45,1%	36,3%	61,5%	59,5%
SAU/ ST explotaciones (3/2)	53,4%	58,0%	83,2%	85,3%
SAU/ S. geográfica (3/1)	24,1%	21,1%	51,2%	50,8%

(*) Las cifras de este año incluyen el territorio de la antigua RDA (República Democrática Alemana).

Fuente: Elaboración propia a partir de:

INE, Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrícolas 1987 y 1997.

EUROSTAT, Structure des exploitations agricoles. Resultats historiques. Enquêtes de 1966/1967 à 1997.

-De entrada, en 1987 la SAU global de las explotaciones -las tierras de cultivos y pastos trabajadas efectivamente- se limitaba ya al 24,1% de la superficie geográfica, porcentaje que no llegaba a la mitad del existente en la Unión Europea (51,2%). Seguía pues vigente lo que ha venido siendo un trazo de fondo de las estructuras agrarias gallegas, un trazo heredado del sistema tradicional y que no se había modificado en las décadas precedentes (a pesar de las posibilidades que se abrieron en este sentido): la estrechez del espacio agrario (SINEIRO, F., 1983).

-Esa estrechez se acentuó notablemente en el período 1987-1997, como consecuencia de las tendencias expuestas. Así, la porción del territorio ocupada por la SAU de las

explotaciones bajó del 24,1% al 21,1%, alejándose aún más de la media europea -que permaneció casi estable en torno al 51%- (cuadro 7).

-Profundizando más en estos datos observamos que en la actualidad las explotaciones agrarias tan sólo ocupan en Galicia el 36,3% de la superficie total, lo que significa que los agricultores únicamente gestionan poco más de 1/3 del territorio (frente al 60% en la UE). Pero, además, de esa superficie de las explotaciones sólo el 58,0% está dedicado a cultivos y pastos, porcentaje también muy inferior a la media comunitaria (85,3%). La suma de esos dos fenómenos es lo que provoca que la SAU únicamente ocupe aquí alrededor de 1/5 del territorio, frente al 50% que alcanza en la UE (cuadro 7).

En suma, la falta de movilidad de la tierra provocó que en estos años no se ampliara de modo sustancial el segmento de explotaciones de mediana y gran superficie. Y que se acentuara, por el contrario, lo que constituye uno de los problemas fundamentales y una de las mayores paradojas de la agricultura gallega: que, siendo la tierra el factor escaso por antonomasia y el principal limitante de la productividad del trabajo, exista en cambio un pésimo aprovechamiento de este bien, con un volumen muy elevado y cada vez mayor de superficies de alto potencial agrario que están abandonadas o dedicadas a otros usos (básicamente forestales).

El resultado final de esa evolución es que la SAU por explotación continúa siendo actualmente muy pequeña, tanto si la consideramos en el contexto de España como en el de la UE: en 1997 se limitaba a 5,42 has, el 25,5% de la media española y el 29,4% de la comunitaria (ver cuadro 8). Pequeña SAU/explotación que hace que también sea muy reducida la SAU/UTA (la superficie por trabajador). Y, además, sin que la disminución más rápida que experimentó aquí la mano de obra agraria en los últimos 25 años, y la mayor intensidad que alcanzó la desaparición de explotaciones, se hayan traducido en una convergencia comparable de aquellos dos índices con los espacios del entorno. Esto se constata con claridad en el cuadro 8:

- En el período 1987-1997 desaparecieron en el agro gallego el 49,5% de las explotaciones, lo que supone un ritmo 1,5 veces superior al español (-32,6%) y que multiplica por 2,1 el europeo (-23,7%).

- Eso sin embargo, por las razones antes citadas, se acompañó aquí de una importante contracción de la SAU (-12,5%), mientras que ésta se mantuvo estable tanto en España como en la UE.

- La consecuencia fue que el ritmo mucho mayor de la desaparición de explotaciones no llevó a un incremento correlativo de la SAU/explotación: esta mejoró pero mucho menos de lo que era posible. Basta con un dato: ese índice aumentó en un 73,3%; cuando, de haber

permanecido constante el volumen total de la SAU -como sucedió en España y la UE-, el incremento habría sido del 97,7%.

Lo mismo es aplicable para la SAU/UTA: el descenso mucho mayor que registró aquí la mano de obra (el número de UTA) se vio compensado en parte por el retroceso de la superficie agraria, limitando la mejora de ese ratio.

CUADRO 8. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE EXPLOTACIONES, LA SAU Y LA SAU/EXPLOTACIÓN. GALICIA, ESPAÑA Y UNIÓN EUROPEA 1987-1997

Galicia	1987	1997	Variación
-Número de explotaciones (miles)	227,4	114,8	-49,5%
-SAU (miles de has)	710,5	621,6	-12,5%
-SAU/ explotación (has)	3,13	5,42	73,3%
España			
	1987	1997	Variación
-Número de explotaciones (miles)	1791,6	1208,3	-32,6%
-SAU (miles de has)	24796,5	25630,1	3,4%
-SAU/ explotación (has)	13,84	21,21	53,3%
Unión Europea (EUR-12)			
	1987	1997	Variación
-Número de explotaciones (miles)	8644,3	6598,0	-23,7%
-SAU (miles de has)	115401,0	119995,0	4,0%
-SAU/ explotación (has)	13,35	18,19	36,2%

Fuente: Elaboración propia a partir de:

INE, Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrícolas 1987 y 1997.

EUROSTAT, Structure des exploitations agricoles. Resultats historiqes Enquêtes de 1966/1967 á 1997

2.3. Las consecuencias para la dinámica global del sector: freno de la mejora de la productividad y creciente intensificación

Esas tendencias en el plano territorial condicionaron decisivamente la dinámica global del sector en las décadas recientes, el contenido y resultados de sus transformaciones. Concretamente, dos fueron sus efectos esenciales:

- a. Eso limitó el incremento de la productividad del trabajo, así como de la producción y renta por explotación.
- b. E hizo además que este incremento tuviera que operarse en gran medida por la vía de una creciente intensificación. Dadas las dificultades para ampliar su superficie agraria, las explotaciones supervivientes, en especial los segmentos más dinámicos, hubieron de

orientar en buena parte su estrategia hacia la intensificación productiva (el aumento del output por hectárea).

La primera afirmación no necesita mayores precisiones, puesto que es algo que se desprende de toda la argumentación precedente: siendo el límite básico de la productividad del trabajo la pequeña SAU/UTA, resulta obvio que el freno de la mejora de este índice limitó el crecimiento de la productividad. En lo que respecta al segundo fenómeno, contamos con una abundante evidencia empírica que confirma ese proceso de intensificación. Tanto en el conjunto del sector agrario (COLINO, J. y RODRÍGUEZ, M., 1996; LÓPEZ IGLESIAS, E., 1998), como específicamente en las explotaciones lácteas, el núcleo y motor de las transformaciones recientes del campo gallego. En este caso los datos muestran que la fuerte expansión de la cabaña y la producción en los estratos de más de 10 vacas se ha venido operando en una alta proporción a través del aumento de la carga ganadera, implicando un recurso creciente a la compra de alimentos concentrados (BARBEITO, F., varios años; IDEGA, 1997; SINEIRO, F. y VALDÉS, B., 1998; RODRÍGUEZ BECEIRO, U., 1999).

Una estrategia esta, la de la intensificación, que, al margen de su racionalidad desde una óptica individual y a corto plazo, plantea enormes problemas con vistas al futuro. Por tres razones:

- i. Las dificultades cada vez mayores para seguir avanzando por esta vía, dados los rendimientos decrecientes a los que se enfrenta el proceso de intensificación.
- ii. Su inadecuación en un contexto -el de los mercados agrarios en la UE- en el que será cada vez más difícil lograr incrementos sustanciales de la producción, y la prioridad debería dirigirse pues a la racionalización del uso de los factores y la consecución de sistemas productivos a bajo coste.
- iii. Y quizá lo más importante: la utilización poco racional que eso supone de los recursos del campo gallego. Puesto que, al mismo tiempo que se contrae la SAU -y se desaprovecha gran parte de la superficie susceptible de ser dedicada a pastos-, asistimos a una creciente intensificación en una porción reducida del territorio, con una notable dependencia de las importaciones de alimentos para el ganado. Conviene recordar al respecto un hecho: a pesar de que en los últimos 15 años Galicia logró ampliar sus exportaciones netas de productos ganaderos, el saldo global de su balanza agroalimentaria con el exterior de España (comercio internacional) sigue arrastrando un déficit crónico. Pues bien, la raíz de ese déficit está en las importaciones de materias primas para la alimentación del ganado, que

suponen alrededor del 60% de las compras agrarias al extranjero (LÓPEZ IGLESIAS, E., 1998).

En todo caso, interesa destacar que la falta de movilidad de la tierra no sólo ha tenido efectos muy negativos desde el punto de vista productivo (dificultando la mejora de la productividad del trabajo y la renta por explotación), sino también en el plano medioambiental, al impulsar una creciente intensificación en una porción limitada del territorio simultánea con el abandono de crecientes extensiones de terreno.

Todo ello pone de manifiesto la necesidad de romper con la inercia que se viene manteniendo en la dimensión física de las explotaciones. Con el fin de acelerar la mejora de la productividad del trabajo, y permitir al mismo tiempo una reorientación de los sistemas productivos hacia modelos menos intensivos y basados en mayor medida en la movilización de los recursos propios (en particular la tierra).

La problemática que acabamos de resumir puede contener ciertos aspectos que son particulares de Galicia, pero en un plano general pensamos que es común a muchas otras regiones de España y del resto de la Europa meridional. Sobre todo en un elemento central: la persistencia de una productividad del trabajo muy inferior a la media europea; y el hecho de que esa baja productividad se debe principalmente a la reducida SAU/UTA (COLINO, J. et al., 1999). Pues bien, partiendo de esa problemática, en el apartado siguiente vamos a tratar de responder a una cuestión: ¿ qué obstáculos son los que están frenando en el campo gallego el redimensionamiento (territorial) de las explotaciones ?. Sintetizando para ello los resultados de algunas investigaciones anteriores (LÓPEZ IGLESIAS, E., 1995a, 1995b y 1996).

De ese análisis extraeremos algunas consecuencias sobre la vigencia y las orientaciones de una política de reforma de estructuras agrarias en este tipo de regiones.

3. LOS FACTORES QUE OBSTACULIZAN EL REDIMENSIONAMIENTO DE LAS EXPLOTACIONES; EL PROBLEMA DE LA MOVILIDAD DE LA TIERRA

3.1. El funcionamiento que presentan en Galicia el mercado de tierras y el arrendamiento

De entrada, podemos afirmar que el freno a esos cambios está básicamente en la falta de movilidad de las tierras liberadas. Falta de movilidad que hay que relacionar con el funcionamiento que presentan los dos mecanismos esenciales que intervienen en este proceso, las dos vías principales que existen para que esas superficies puedan ser transferidas a otras explotaciones: el mercado de tierras y el arrendamiento.

Comenzando por el arrendamiento, todos los datos coinciden en que su presencia en Galicia, en tanto que mecanismo de movilidad de la tierra, es en las últimas décadas totalmente insignificante, prácticamente nula. Esto es lo que se desprende tanto de las estadísticas generales como de los estudios a nivel local o comarcal. Siendo este un hecho de gran trascendencia, si tenemos en cuenta que en muchos países de la Unión Europea esta fue en los decenios recientes la principal vía que facilitó el ajuste estructural, el redimensionamiento de las explotaciones.

Conviene precisar que ese diagnóstico se refiere al arrendamiento entendido en sentido estricto (contratos formalizados por escrito, con una duración mínima y ciertas garantías para el tomador). Lo que sí ha alcanzado cierta difusión en el campo gallego son las cesiones en precario: cesiones efectuadas mediante un mero acuerdo verbal, sin duración establecida ni ningún tipo de seguridad para el agricultor (todo lo cual limita mucho su efecto sobre las explotaciones beneficiarias¹¹). De modo similar, encontramos también de forma bastante extendida otras situaciones que constituyen estadios intermedios entre esas cesiones y el abandono puro y simple de las tierras. En este aspecto se podría establecer la siguiente secuencia o clasificación: cesiones en precario → venta de la hierba de los prados (sin que exista ya un trabajo continuado de las tierras, sino sólo una mera recolección) → donación gratuita de la hierba → autorización a los vecinos para que pasten su ganado en las fincas → abandono total. Por tanto, la realidad es mucho más compleja de lo que permiten recoger las categorías o conceptos habituales de las estadísticas. Pero, con esas matizaciones, hay que reiterar el papel prácticamente nulo que ha venido jugando el arrendamiento -en sentido estricto-, como vía de movilidad de la tierra y de redimensionamiento de las explotaciones.

¹¹ La falta de seguridad en la posesión de las tierras dificulta un adecuado aprovechamiento de las mismas (desestimula la realización de mejoras en ellas), y más en general provoca que el agricultor beneficiario no se plantee la realización de inversiones para adaptar la explotación a esa mayor base territorial (por ejemplo incrementando la cabaña ganadera), puesto que en cualquier momento puede verse privado de las fincas que le fueron cedidas.

Por lo que respecta al mercado de tierras, los datos de que disponemos¹² conducen a tres conclusiones esenciales:

- i. En primer lugar, el grado de movilidad en el mercado de tierras rústicas es muy bajo: el porcentaje de la superficie que anualmente es objeto de compra-venta se puede estimar (para el total de Galicia) en torno al 0,5%.
- ii. Pero existe, además, otro factor que contribuye a limitar los efectos que esas transacciones tienen sobre la estructura de las explotaciones: la notable importancia que alcanzan las compras realizadas por personas ajenas a la agricultura. De este modo, además de ser reducida la oferta en el mercado de tierras, los agricultores han de enfrentarse a la competencia que ejercen los compradores ajenos al sector. Lo que provoca que tan sólo una proporción relativamente pequeña de las superficies objeto de compra-venta (no más del 40% en el estudio que efectuamos para la comarca de Arzúa) contribuyan al redimensionamiento de las explotaciones agrarias (LÓPEZ IGLESIAS, E., 1995b).
- iii. A las dos conclusiones anteriores hay que unir lo que se constata para los precios. Los precios de la tierra son muy elevados si los comparamos con los vigentes en la UE, no sólo en términos absolutos sino también, lo que es más relevante, en relación con la renta agraria que las superficies están en condiciones de ofrecer. Concretamente, el ratio "Precio de la tierra/ VAB agrario por hectárea" alcanzaba a finales de los años 80 un valor de 1,7 a 2,5 veces superior al que se registraba en la mayoría de los países comunitarios. Lo que significa que los precios se situaban aquí entre 1,7 y 2,5 veces por encima de lo que les correspondería en función del valor agrario de las superficies (LÓPEZ IGLESIAS, E., 1996). Una sobrevaloración "estructural" que, debemos precisar, no se ha corregido en la etapa más reciente: a pesar de que los precios de la tierra (en pesetas constantes) disminuyeron de forma continua en la década pasada (en todo el período 1990-2000), esa disminución no hizo sino seguir la caída de la renta agraria; por lo que el nivel de los precios en relación al valor agrario de las superficies se mantuvo aproximadamente estable (IDEGA, varios años). Dicho en otras palabras: la tierra -en la conyuntura actual- se está abaratando para aquellos que buscan en ella una inversión, una forma de colocación del capital, pero no desde la perspectiva de los agricultores (los que la quieren como medio de producción agrario).

¹² Entre ellos los procedentes de dos estudios directos: una encuesta a una muestra de explotaciones de diversas zonas de Galicia, y una investigación empírica sobre las compras-ventas de tierras en una comarca. Ver: LÓPEZ IGLESIAS, E. (1995b) y (1996).

Esas características que presenta en Galicia el mercado de tierras (rigidez o escasa movilidad, importante demanda de compradores ajenos a la agricultura, precios muy altos) hacen, en definitiva, que el papel jugado por este mecanismo en la modificación de las estructuras agrarias haya sido en las últimas décadas muy limitado: tan sólo un pequeño porcentaje de las explotaciones se han podido ampliar cada año por esta vía, y además las compras fueron casi siempre de muy pequeña entidad (posibilitaron sólo una ampliación muy gradual de la base territorial)¹³.

3.2. Las causas de la reducida movilidad de las tierras agrarias

En suma, los datos ponen de manifiesto las enormes limitaciones que presenta aquí el mercado de tierras en tanto que mecanismo de reestructuración de las explotaciones, y el papel prácticamente nulo que en este proceso ha venido jugando el arrendamiento. Esas conclusiones obligan a dar un paso más en el análisis y formular una pregunta adicional: ¿cuáles pueden ser, a su vez, las causas de esa escasa movilidad de la tierra, los obstáculos que están frenando la compra o arrendamiento de las superficies liberadas por los agricultores que permanecen en activo?. Tratar de responder a esta cuestión constituye una tarea sumamente compleja, por lo que no pretendemos ofrecer una respuesta totalmente acabada y precisa. Pero las reflexiones teóricas y la evidencia empírica reunida permiten establecer unas conclusiones provisionales, que pasamos a resumir¹⁴.

Un primer grupo de obstáculos a la movilidad de la tierra son los que operan del lado de la demanda, limitando la demanda de superficies ejercida por los agricultores. En este sentido, las características que en Galicia presentan las explotaciones agrarias (reducida superficie, existencia de modo muy extendido de factores de producción fijos subempleados o empleados de forma poco rentable) hacen pensar, en principio, que la demanda potencial de tierras por parte de los agricultores tiene que ser intensa. Pero existen algunos fenómenos que matizan ese diagnóstico inicial, sobre todo para ciertas comarcas; pudiendo contribuir en muchos casos a que las tierras liberadas queden abandonadas. Nos referimos básicamente a tres problemas:

¹³ Aparte de los datos que manejamos en las investigaciones citadas en la nota anterior, hay dos fuentes recientes que corroboran esa conclusión: la información sobre compras de tierras que se ofrece en la *Encuesta de explotaciones de vacuno* elaborada por el Instituto Galego de Estadística (donde tenemos una serie para el período 1992-2000); y la aportada en el estudio de RODRÍGUEZ BECEIRO, U. (1999).

¹⁴ Un desarrollo más detallado puede encontrarse en: LÓPEZ IGLESIAS, E. (1996).

-La escasez de agricultores jóvenes que empieza a dejarse sentir en las áreas de montaña y ciertas zonas del interior.

-De forma más general, y no limitado a comarcas concretas, están las fuertes dificultades de una gran parte de las explotaciones para llevar a cabo una transformación global de sus condiciones productivas. Esto provoca que a pesar de contar con una base territorial reducida, insuficiente para el empleo rentable de sus factores de producción fijos (mano de obra familiar, maquinaria, ...), muchos agricultores no estén en condiciones (con su actual tecnología) de trabajar una extensión muy superior a la actual.

-Más importante aún es un tercer problema que restringe también la demanda de tierras ejercida por los agricultores, concretamente su demanda en el mercado de compra-ventas: la reducida capacidad de la mayoría de ellos para financiar esas compras, debido justamente a la pequeña dimensión y baja rentabilidad de sus unidades productivas. Existe así un elevado número de explotaciones que, dado el tamaño del que parten, no pueden afrontar por si mismas el coste de una ampliación significativa de la superficie a través de esta vía. Su demanda potencial de tierras es intensa, pero no sucede lo mismo con la demanda efectiva o solvente.

El segundo grupo de factores que obstaculizan la movilidad de las superficies (y con toda seguridad los más relevantes) son aquellos que intervienen del lado de la oferta, frenando la oferta efectiva de las tierras liberadas a los agricultores en activo. En este sentido, hemos podido constatar en nuestras investigaciones la "pasividad" que caracteriza en Galicia a los agricultores jubilados, en tanto que oferentes de tierras libres: su escasa disposición a vender o ceder en arrendamiento las superficies de su propiedad. Y hemos comprobado también que este mismo comportamiento parece caracterizar, en líneas generales, a los otros dos colectivos de propietarios de tierras libres que encontramos aquí: los "herederos de la pequeña propiedad campesina" y los "absentistas tradicionales". Además, a esa rigidez de la oferta se une la existencia de una demanda relativamente importante por parte de compradores ajenos al sector agrario; lo que contribuye a reducir aún más la oferta de superficies para los agricultores que desean ampliar su explotación.

En lo que respecta a los factores o motivaciones que pueden explicar ese comportamiento (tanto la resistencia de los propietarios a vender y arrendar las tierras, como el deseo de muchas personas ajenas a la agricultura de colocar aquí parte de su capital), estos son de cuatro tipos:

a. La concurrencia ejercida por los usos urbanos del suelo, y su consecuencia: la difusión de las esperanzas de plusvalías ligadas a una posible conversión de las superficies a esos usos. Este fenómeno alcanza una especial relevancia en las comarcas con mayor nivel de

urbanización e industrialización, situadas sobre todo en el tercio occidental. Pero está presente, de forma difusa y con una intensidad variable, por el resto del territorio regional; afectando en conjunto a una proporción considerable de las tierras agrarias.

b. En segundo lugar, tiene también una notable importancia la concurrencia derivada de los usos forestales: la preferencia de muchos propietarios de tierras libres por conservar éstas en su poder y dedicarlas a la producción forestal, antes que venderlas o arrendarlas a un agricultor. Fenómeno este que con frecuencia no parece responder tanto a la rentabilidad corriente que ofrece esa producción, sino al interés en conservar las superficies como activo o elemento del patrimonio.

Por otro lado, tanto este fenómeno como el anterior se ven facilitados por la ausencia de una ordenación efectiva de los usos del suelo, en la que se delimiten claramente: las superficies urbanizables, las de vocación forestal y las reservadas para una utilización agroganadera. Esto provoca que toda finca rústica sea potencialmente un solar, con la consiguiente difusión de la competencia de los usos urbanos. Y esa falta de ordenación ha venido facilitando también que en los últimos decenios se plantaran con árboles muchas tierras de elevado potencial agrario, que podrían haber servido para ampliar las explotaciones supervivientes.

c. El tercer tipo de factores se relacionan con el atractivo que en Galicia presenta la tierra en tanto que activo. Atractivo o interés desde el punto de vista económico y que se explica por diversas razones: la tendencia casi continua a su revalorización en las últimas décadas (sólo interrumpida desde comienzos de los 90), que ha venido alimentando hasta ahora las expectativas de que eso seguiría en el futuro; la seguridad que, en consecuencia, parece ofrecer la tierra como forma de colocación del capital (en el sentido de que asegura el mantenimiento o revalorización del capital invertido); la escasa gama de inversiones alternativas que son contempladas por la mayoría de los ciudadanos gallegos –en particular los de origen rural- (esa gama se reduce para casi todos ellos a los activos inmobiliarios urbanos -pisos, locales- y las cuentas bancarias); y por último influye también la baja fiscalidad que soportan los propietarios de fincas rústicas, independientemente del uso que hagan de ellas (sin que se vea penalizado el abandono o deficiente aprovechamiento).

d. Finalmente, no debemos descartar la influencia que en el comportamiento de los propietarios de tierras libres pueden tener las motivaciones extraeconómicas, aquéllas no relacionadas directamente con la rentabilidad (real o esperada) de las superficies. En este sentido, hay indicios que avalan la presencia real de ese tipo de motivaciones en nuestro caso: la existencia de una vinculación afectiva con la tierra por parte de los antiguos agricultores y sus descendientes, el deseo de muchos de ellos de conservar las superficies

como “refugio” o elemento de seguridad. Pero, reconociendo esto, pensamos que se pueden hacer dos observaciones:

-Estas motivaciones (afectivas, extraeconómicas) no constituyen en ningún caso la causa principal, como se sostiene habitualmente, de la falta de movilidad de la tierra en el campo gallego.

-En la medida en que tuvieran cierta relevancia en los decenios recientes, ésta se fue reduciendo con el paso del tiempo, a medida que se fueron debilitando los vínculos de los propietarios emigrados con su lugar de origen. Y esto se acentuará en el futuro, cuando sean los hijos de esos antiguos agricultores (nacidos ya en el medio urbano) los que accedan a la propiedad de las tierras.

Existe, en cambio, un tercer y último grupo de factores que contribuyen a dificultar la incorporación de las superficies liberadas a otras explotaciones, y que no se relacionan con los condicionantes de la oferta y la demanda sino con las características de las propias superficies: los que podemos denominar “obstáculos infraestructurales” a la movilidad de la tierra. Se trata de las fuertes deficiencias que presentan muchas de las tierras liberadas para una utilización rentable en la producción agraria, debido sobre todo a dos elementos: la acusada fragmentación parcelaria y los deficientes accesos a las fincas. Estos fenómenos limitan mucho el efecto real que la incorporación de esas superficies puede tener para la mejora de la estructura productiva y los resultados económicos de las explotaciones; desincentivando así su compra o arrendamiento y favoreciendo que queden abandonadas.

Las notas precedentes trataban de resumir la situación “estructural”, los obstáculos que han venido frenando la movilidad de la tierra a lo largo de las últimas décadas. Si nos referimos en concreto al contexto más reciente hay tres hechos a destacar:

- La aceleración de la caída de la mano de obra del sector, con la consiguiente intensificación de la liberación de superficies.

- El aumento de la presión forestal sobre las tierras agrarias derivado de las ayudas a la forestación que se están aplicando desde 1993¹⁵.

¹⁵ El primer estudio que conocemos sobre los resultados de este programa de forestación de tierras agrarias (referido a las provincias de A Coruña y Lugo y al período 1993-1997) conduce a dos conclusiones de interés para nosotros: la mayor parte de las solicitudes proceden de titulares de explotaciones agrarias de edad avanzada, que han ido abandonando una porción de las fincas que antes trabajaban; y, acorde con ello, cerca del 30% de las superficies forestadas estaban anteriormente dedicadas a prados. Consultar: RIGUEIRO, A. et al. (1998).

- El incremento también de la presión de los usos urbanos que posiblemente va a originar la nueva Ley del suelo aprobada en España en 1998 (ROCA, J. y BURNS, M., 1998).

En suma, al mismo tiempo que se acelera la liberación de superficies, las tierras agrarias se están viendo sometidas a un creciente “emparedamiento” entre esos otros usos: urbanos y forestales. Esto va a hacer probablemente que se acentúe la contracción del espacio agrario, y que se vea aún más dificultada la ampliación de las explotaciones supervivientes.

4. IMPLICACIONES PARA LA POLÍTICA DE ESTRUCTURAS AGRARIAS

Del análisis anterior se desprenden algunas consecuencias importantes para la política agraria, referidas a la vigencia y contenido de la política de reforma de estructuras en el campo gallego.

De entrada, hay una lección de carácter general que se deriva de la experiencia de las últimas décadas, y que convendría no olvidar. Esta lección puede resumirse así: la disminución de la población ocupada en el sector constituye una condición necesaria para que se produzca la ampliación de las explotaciones supervivientes; pero esa disminución, por sí misma, no asegura que tal ampliación tenga lugar (de modo espontáneo). En ausencia de medidas que faciliten e impulsen estas transformaciones, la reducción de la mano de obra puede saldarse con el abandono o deficiente aprovechamiento de porciones crecientes del territorio, al tiempo que las explotaciones se mantienen ancladas en la superficie de la que partían. Esto en gran medida es lo que ha venido sucediendo en Galicia y existe el riesgo de que el proceso se acentúe en el futuro. En este sentido debemos tener presente que, dada su estructura por edades, en los próximos años se van a jubilar o morir un elevado número de titulares que carecen de sucesor; lo que llevará a la liberación de un volumen considerable de superficies (LÓPEZ IGLESIAS, E., 1999).

Por tanto, un reto fundamental -la prioridad básica a nuestro juicio- de la política de estructuras agrarias en Galicia debería ser: movilizar productivamente las superficies hoy abandonadas, e impulsar que las tierras que vayan quedando liberadas en los próximos años se incorporen a las explotaciones supervivientes (ya sea por medio de la compra-venta o del arrendamiento). Solo esto posibilitará que el descenso de la mano de obra, que va continuar a fuerte ritmo, se acompañe de una verdadera reestructuración de las unidades productivas, de una mejora sustancial de la productividad del trabajo y también de un uso más racional del espacio rural.

En lo que respecta a las medidas concretas que cabría poner en práctica para lograr ese objetivo, no pretendemos ofrecer ninguna propuesta articulada y nos limitaremos a aportar algunas pinceladas.

En este sentido, hay de entrada dos políticas "indirectas" que serían en el caso gallego de especial relevancia:

-La ordenación de los usos del suelo, delimitando claramente -y sobre todo con un cumplimiento efectivo-: las tierras urbanizables, las de vocación forestal y aquellas que deben reservarse para un aprovechamiento agroganadero. Esta ordenación (para la que deberían tenerse en cuenta las aptitudes naturales de las tierras y las condiciones socioeconómicas de cada zona) permitiría reducir la fuerte concurrencia que las superficies agrarias vienen sufriendo tanto por parte de los usos urbanos como de los forestales, impulsando de este modo su movilidad al mismo tiempo que una utilización más racional (y rentable socialmente) de este bien.

-La fiscalidad sobre los propietarios de fincas rústicas. Esta fiscalidad, hoy muy baja de manera uniforme, podría ser utilizada para penalizar el mantenimiento de superficies abandonadas, estimulando así 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 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 sociopolítico por una razón: en Galicia existen actualmente (cifras de 1999) 1.577.600 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 los 120.000. 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 los agricultores profesionales. Ello hace que las reformas deban abordarse con suma cautela, de forma gradual y buscando el mayor consenso social. Pero, reconociendo esos condicionantes, se trata de una tarea absolutamente ineludible si queremos construir un sector agrario sólido y con estructuras eficientes.

Esto nos lleva a una idea más general: al margen del contenido concreto de las medidas, la implementación de una política de estructuras "clásica", dirigida a impulsar la movilidad de la tierra e incrementar la dimensión física de las explotaciones, constituye en Galicia -y en otras regiones de España- una asignatura pendiente y una prioridad en el

momento actual. Frente a lo que sucede en las áreas más desarrolladas de la agricultura europea, donde esa política se aplicó ya desde principios de la década de 1960, y en consecuencia los objetivos pueden desplazarse ahora hacia el sostenimiento de rentas y la diversificación de las actividades de la población rural, nuestra situación es muy diferente. Aquí la reestructuración es un proceso en buena medida aún pendiente, y que debería ocupar por tanto un lugar prioritario dentro de los objetivos de la política agraria.

Cierto es, hay que reconocerlo, que una actuación decidida en esa dirección supondría ir a contracorriente de lo que son las orientaciones actuales de la PAC, y concretamente las de su “segundo pilar”, la política de desarrollo rural. Pero ello no significa que no exista un importante margen para la aplicación de esas medidas por parte de la Administración Central y las Comunidades Autónomas, contando incluso con financiación comunitaria¹⁶. Y, por otro lado, la mejora de las estructuras agrarias, en la forma en que la concebimos en este texto (centrada sobre todo en la movilización productiva de las tierras abandonadas o infrautilizadas), no tiene por que entrar en conflicto con las nuevas funciones asignadas a los espacios rurales: no implica acelerar la salida de mano de obra del sector, y por otra parte facilitaría una extensificación de los sistemas productivos en muchas comarcas (en el caso gallego sobre todo en las comarcas lecheras) que se caracterizan en el período reciente por una creciente intensificación.

Establecido el principio o línea directriz, ya hemos dicho que las medidas deben ser a nuestro entender graduales y también voluntarias (de lo que se trata es de estimular ciertos comportamientos, no de imponerlos). Dentro de esas coordenadas, existen numerosas acciones que podrían contribuir a movilizar las tierras abandonadas e impulsar el redimensionamiento de las explotaciones. Mencionaremos algunas:

- a) La penalización fiscal (a través del impuesto de bienes inmuebles o de alguna nueva figura tributaria) del mantenimiento de tierras abandonadas.
- b) El condicionamiento de los diversos programas y ayudas de la política agraria a una ordenación de los usos del suelo. Por ejemplo: sometiendo a esa ordenación las ayudas a la forestación de tierras agrarias; o condicionando el pago de las diversas primas de las OCM y de las ayudas estructurales a ciertos compromisos sobre el destino actual y futuro de las superficies.
- c) La creación de organismos de ámbito autonómico que jueguen un papel de intermediación en el mercado de tierras, con el fin de estimular su movilidad y aumentar

¹⁶ En concreto a través de las medidas de “adaptación y desarrollo de las zonas rurales” que se contemplan en el artículo 33 del nuevo Reglamento de Desarrollo Rural (y anteriormente en el artículo 5 del Reglamento del FEOGA-Orientación).

su transparencia (su función no sería comprar y vender directamente, sino poner en relación oferentes y demandantes).

- d) La reforma de la legislación referida a los arrendamientos con el fin de fomentar esta vía de movilidad (integrando también, y tratando de darles mayor estabilidad, las formas de cesión “atípicas” que se han ido difundiendo en la práctica).

5. EL PAPEL DE LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA

Dentro de esas medidas estructurales conviene hacer una referencia específica a la política de concentración parcelaria, por dos motivos: esta es prácticamente la única política de reforma de las estructuras fundiarias (de la base territorial de las explotaciones) aplicada en el campo gallego en los últimos 40 años; y a ella siguen destinándose cuantiosos fondos públicos¹⁷.

De entrada pensamos que esta política podría jugar un papel importante en regiones como Galicia, en dos sentidos:

- En primer lugar por su efecto directo o inmediato, la agrupación de parcelas y la mejora de los accesos a las fincas, dadas las deficiencias que en este aspecto continúa arrastrando la mayoría del territorio gallego. Así, a pesar de los avances en las últimas décadas, el Censo agrario de 1989 indicaba que cada explotación estaba dividida aquí en una media de 15 parcelas, con una superficie media de únicamente 0,41 has (cuadro 3).
- Pero, además, porque indirectamente esta política puede contribuir a impulsar la ampliación de la superficie agraria (el tamaño) de las explotaciones, por dos vías: incrementando la movilidad de las tierras; y, en la medida en que se incluya en la concentración el monte, facilitando la roturación y transformación en pastos de parte de estas superficies.

Vamos a detenernos en esta segunda cuestión, concretamente el impacto de la concentración parcelaria en la movilidad de la tierra y el redimensionamiento de las explotaciones. Del análisis que hemos realizado sobre los obstáculos que frenan en Galicia la movilidad de la tierra se desprende que la concentración parcelaria (CP) puede estimular

¹⁷ Concretamente esta medida ocupó un lugar absolutamente prioritario dentro del Programa Operativo de Agricultura y Desarrollo Rural de Galicia para el período 1994-1999, absorbiendo aproximadamente el 40% de la financiación total de este Programa Operativo (unos 5.300 millones de pesetas/ año dedicados a la Concentración Parcelaria). Y la previsión es que ese esfuerzo continúe con cifras similares en el período 2000-2006.

notablemente esa movilidad mediante los efectos que tiene sobre la demanda de superficies por parte de los agricultores. La CP, por un lado, reduce las necesidades de mano de obra por hectárea, y por el otro elimina o amortigua los que hemos denominado “obstáculos infraestructurales” a la movilidad de la tierra; todo lo cual originará, en principio, un incremento de la demanda de superficies por los agricultores, con el consiguiente impacto positivo sobre su movilidad y la ampliación de las explotaciones¹⁸.

Ahora bien, del cuadro analítico presentado anteriormente se deduce también que esos efectos sólo serán significativos en aquellas zonas que reúnan dos condiciones: que cuenten con un apreciable potencial agrícola-ganadero y siga existiendo una densidad mínima de mano de obra agraria joven; y que no registren una presión fuerte de los usos urbanos. En las zonas de montaña y/o sometidas a un proceso de desertización demográfica muy avanzado la CP será con toda probabilidad ineficaz para impulsar la movilidad de las tierras con fines agrarios. Y lo mismo sucede en las comarcas periurbanas: aquí la agrupación de las fincas y la construcción de una red de caminos no hará más que favorecer el desvío de las superficies para usos residenciales e industriales.

En un plano más general, el impacto positivo de la CP sobre la movilidad de la tierra, dado que este se opera básicamente a través de su estímulo de la demanda por parte de los agricultores, puede verse completamente anulado si existen factores que bloquean la oferta de las superficies por los propietarios ajenos a la agricultura¹⁹. Por lo que el efecto final de la CP dependerá de la forma en que se instrumenten estas actuaciones, y del marco legal que presida la regulación de la propiedad y el uso de las superficies rústicas.

La experiencia de Galicia ilustra a nuestro entender de modo paradigmático las matizaciones que acabamos de realizar. En concreto, contamos en este tema con dos investigaciones que permiten una aproximación inicial a los efectos que ha tenido la CP sobre la movilidad de la tierra: la primera referida a las explotaciones de leche de toda la región (RODRÍGUEZ BECEIRO, U., 1999; FLORES, G. et al., 2001); y la segunda, aún en curso, relativa a las explotaciones de bovino de la provincia de A Coruña²⁰. Pues bien, las conclusiones pueden sintetizarse así:

¹⁸ De hecho, en la literatura encontramos numerosas referencias que confirman esos efectos de la CP en diversas regiones. Ver por ejemplo, para el caso de las comarcas cerealistas de Castilla-León: SUMPSI, J.M. (1986).

¹⁹ Esperanzas o expectativas de conversión de las tierras a usos urbanos, posibilidad de forestación de las mismas, atractivo de la tierra en tanto que inversión.

²⁰ Esta segunda investigación se está realizando actualmente en el Centro de Investigaciones Agrarias de Mabegondo, por un equipo coordinado por Claudio López Garrido. Se trata del proyecto INIA titulado “Evaluación de los efectos de la reforma de las estructuras agrarias en Galicia: la concentración parcelaria en la provincia de A Coruña”

- La CP, en la medida en que haya incluido los terrenos de monte, ha favorecido efectivamente la ampliación de la SAU de las explotaciones por la vía de la roturación de esas tierras.
- En cambio, esas actuaciones no parece que hayan tenido un impacto apreciable sobre el nivel global de movilidad de la tierra, y por tanto en la ampliación de la superficie total de las unidades productivas.
- En esas condiciones, dada la falta de movilidad de las tierras (que cabe atribuir al bloqueo de su oferta), el principal efecto de la CP ha sido fomentar una mayor intensificación de los sistemas productivos.
- Examinando con mayor detalle los efectos sobre la movilidad, cabe apuntar algunas notas adicionales:
 - La CP parece que ha podido originar un aumento muy leve de las compra-ventas, pero su principal impacto en el mercado de tierras ha sido favorecer el alza de los precios.
 - No se constata en cambio ninguna incidencia significativa en la difusión del arrendamiento.
 - Finalmente la CP, al revalorizar las fincas, ha hecho que en esas zonas desaparezcan prácticamente las cesiones en precario como vía de ampliación de las explotaciones.

De todo ello se desprende en definitiva que, si la CP continúa siendo una necesidad en regiones como Galicia, para que contribuya realmente a la reestructuración de las explotaciones, y se incardine al mismo tiempo en las nuevas orientaciones del desarrollo rural, es preciso reformar en profundidad su instrumentación y aplicación concreta. Sobre todo en tres aspectos:

- La selección de las zonas de actuación: sería necesario establecer una programación de las acciones, priorizando las áreas de mayor potencial agrario y donde no exista una fuerte presión urbana.
- El condicionamiento de las actuaciones a la aceptación por los propietarios de ciertos compromisos sobre el destino de las superficies durante un determinado período.
- La incardinación de la concentración parcelaria en un programa global de reestructuración de las explotaciones y ordenación territorial de la zona, programa en el que habría que incluir: la movilización de las tierras abandonadas, el redimensionamiento de las explotaciones y también la consideración de las nuevas

funciones que deben cumplir actualmente los espacios rurales (atención a las cuestiones ambientales, posible desarrollo de los usos recreativos y turísticos).

El objetivo sería hacer de estas zonas una especie de “áreas modelo”, en las que se pongan de manifiesto las ventajas que tiene (tanto para los agricultores como para los propietarios ajenos al sector) un adecuado aprovechamiento de la tierra. Lo que implicaría actuar en menos zonas, pero hacerlo en profundidad, buscando un efecto demostración (multiplicador) en las comarcas cercanas.

En cualquier caso, hay que reconocer que la CP es –especialmente en Galicia- una medida cara, lo que dada la limitada disponibilidad de recursos públicos puede dificultar notablemente su aplicación a medio plazo, sobre todo a partir del año 2006 si tenemos en cuenta que actualmente el 75% del coste de estas acciones está financiado (en las regiones objetivo 1) con fondos europeos. Por este motivo, debería estudiarse la posibilidad de introducir una participación de los propietarios beneficiarios en la financiación de los trabajos, lo que produciría un efecto multiplicador de los recursos públicos destinados a este fin. Y simultáneamente sería necesario prestar mayor atención y apoyo a las concentraciones privadas, un mecanismo que, en particular en las comarcas agrarias más dinámicas, podría jugar un papel significativo.

Finalmente, no queremos concluir sin referirnos a dos objeciones o críticas que con frecuencia se hacen al mantenimiento de la CP, y más en general al sentido actual de las políticas “clásicas” de estructuras agrarias. La primera se podría formular así: este tipo de políticas no se adecuan al actual contexto de saturación de los mercados agrarios en la UE (se trata de medidas que responden a objetivos productivistas que hoy carecen de sentido). Nuestra respuesta es que estas actuaciones no tienen por que estimular necesariamente el aumento de la producción, sino que, en realidades como la gallega, pueden servir principalmente a una estrategia de racionalización de los factores productivos y reducción de costes.

La segunda crítica alude al impacto negativo de la CP desde el punto de vista medioambiental (al favorecer la deforestación, el deterioro del paisaje, etc.). Aunque los problemas citados son reales, pensamos que estos se pueden limitar mediante una adecuada realización del proceso. Y, en sentido contrario, la CP –en la medida en que favorezca la movilización productiva de las tierras abandonadas- podría tener efectos beneficiosos para el medioambiente, al posibilitar la extensificación de los sistemas productivos. De cualquier modo, frente a los posibles efectos negativos de estas actuaciones, conviene no olvidar los problemas ambientales que en Galicia están originando el volumen creciente de superficies abandonadas.

BIBLIOGRAFÍA

- ALDAZ, N. y 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. (2002): "Ajuste estructural y cambios en los modelos productivos de la agricultura española", de próxima publicación.
- ARNALTE, E., AVELLÁ, L. y 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. y 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. (varios años): *Explotación de vacún de leite en Galicia. Manexo técnico e resultados económicos*, Consellería de Agricultura. Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- COLINO, J. y 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.
- COLINO, J., NOGUERA, P. y RODRÍGUEZ, M. (1999): *La agricultura gallega en la Unión Europea. Balance del primer decenio*, Fundación Caixa Galicia, A Coruña.
- EUROPEAN COMMISSION-DGVI (1997): *Rural Developments*, Working Document, Bruselas.
- FLORES CALVETE, G. et al. (2001): "Concentração parcelária e estrutura das explorações leiteiras de Galiza", comunicación presentada en el seminario *Agricultura e emparcelamento. Debates para una nova política de emparcelamento*, celebrado en Lisboa el 6-7 de diciembre de 2001.
- IDEGA (varios años): *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 fundiárias da agricultura galega*, Servicio de Publicacións da Universidade de Santiago de Compostela (tesis doctoral 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. (1996): *Movilidad de la tierra y dinámica de las estructuras agrarias en Galicia*, MAPA, Madrid.
- LÓPEZ IGLESIAS, E. (1998): "El sector agrario en Galicia: alcance y límites de su reestructuración en la última década", en MOLINA, M. et al. (coord.): *El sector agrario: análisis desde las Comunidades Autónomas*, MAPA-Mundi Prensa, Madrid.
- LÓPEZ IGLESIAS, E. (1999): "A dinámica recente e futura da poboación ocupada no sector agrario", en FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. (coord.): *Avellentamento demográfico e consecuencias socioeconómicas*, Ed. Xerais, Vigo.
- LOUREIRO GARCÍA, M.L. (1995): *A política de concentración parcelaria en Galicia*, Tesis de licenciatura inédita, Fac. de Ciencias Económicas y Empresariales 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*, Escuela Politécnica Superior de Lugo. Universidade de Santiago de Compostela.
- ROCA, J. y BURNS, M. (1998): "La liberalización del mercado de suelo en España. Reforma de la legislación urbanística de 1998", *Catastro*, nº 33, pp. 7-25.
- RODRÍGUEZ BECEIRO, U. (1999): *Concentración parcelaria e estrutura das explotacións de leite de Galiza*, Trabajo final de carrera inédito, Escuela Politécnica Superior de Lugo. Universidade de Santiago de Compostela.
- 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. y VALDÉS PAZOS, B. (1998): *Análise da xestión técnico-económica de explotacións de vacún de leite*, Escuela Politécnica Superior de Lugo. Universidade de Santiago de Compostela.
- 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.