

SISTEMAS DE APOYO A LA PROPIEDAD PRIVADA FORESTAL Y SU APLICACIÓN EN GALICIA¹

VERÓNICA RODRÍGUEZ VICENTE
Asociación Sectorial Forestal Galega (ASEFOGA)

MANUEL FRANCISCO MAREY PÉREZ
Universidad de Santiago de Compostela

Recibido: 24 de octubre de 2006

Aceptado: 23 de marzo de 2007

Resumen: El sector forestal gallego ha experimentado en las últimas décadas una fuerte expansión en superficie sobre tierras antiguamente dedicadas a la agricultura y la ganadería, incremento superficial que no ha sido acompañado por una repercusión económica y social similar. Las razones se encuentran en las carencias estructurales que el propio sector presenta y que no han sido corregidas por la política forestal desarrollada hasta el momento en la Comunidad. Teniendo en cuenta la representatividad de la propiedad privada de uso forestal en Galicia, este trabajo examina las actuales condiciones, necesidades y criterios de gestión forestal para este tipo de propiedad en la Comunidad. Para ello, y en relación con el concepto de gestión forestal sostenible, se revisan diferentes metodologías de planificación y seguimiento forestal implementadas en otras regiones europeas atendiendo a su potencialidad como alternativas de avance y desarrollo del sector forestal gallego. Así, dados los problemas actuales de la actividad forestal, se han seleccionado cuatro puntos clave de estudio para su posible adaptación a Galicia: redes de contabilidad, modelos de cooperación, programas de educación y asesoramiento y medidas públicas de apoyo económico. Estas líneas son analizadas en tres niveles: descripción de las actuales experiencias en la materia en Galicia, base para la posible aplicación o adaptación de modelos europeos; análisis posterior de los principales programas o medidas desarrollados en diferentes regiones europeas y, por último, generación de criterios para su adaptación a la Comunidad.

Palabras clave: Eficiencia económica / Innovación forestal / Rentabilidad forestal / Selvicultura familiar.

EUROPEAN SUPPORT SYSTEMS TO PRIVATE FOREST OWNERSHIP AND THEIR APPLICATION IN GALICIA

Abstract: The Galician forestry sector has strongly expanded during the last few decades over lands formerly devoted to agrarian and livestock activities, increment in land which has not been accompanied by a similar socioeconomic repercussion. The reasons are the structural deficiencies of the forestry sector, which have not been corrected by the forest policy developed up to now in the region. The present survey analyses the current conditions, needs of, and criteria for private forest management in Galicia, given the important representation of this type of land regime tenure in the region. In order to achieve this, dealing with the concept of sustainable forest management, different potential methodologies for forest planning and monitoring implemented in other European regions are reviewed, taking their potentiality into account as alternatives to advance and development of the Galician forestry sector. Therefore, given the current forestry problems, four key issues have been selected for their possible adaptation to Galicia: accountancy data network, co-operation models, education and advice programmes and public measures of economic support. These guidelines are analysed at three levels: description of the current experiences on the subject in Galicia, the basis for the possible application and adaptation of European models; later analysis of the main programmes and measures carried out in different European regions and finally, a proposal of criteria for their adaptation to the community.

Keywords: Economic efficiency / Farm forestry / Forest innovation / Forest profitability.

¹ Este trabajo resume el trabajo de iniciación a la investigación (TII) *La propiedad forestal en Europa: situación y problemática actual*, presentado por Verónica Rodríguez Vicente, bajo la dirección del Dr. Manuel F. Marey Pérez, en el Departamento de Ingeniería Agroforestal de la Universidad de Santiago de Compostela en el mes de septiembre del año 2003.

1. INTRODUCCIÓN

Con una población de cerca de 3 millones de habitantes y con una superficie de unos 29.000 km², Galicia es una de las regiones más densamente pobladas de España, donde dos tercios de su población se concentra en más 30.000 entidades rurales (INE, 2005). Estas áreas rurales incluyen una gran variedad de culturas, paisajes y actividades económicas que forman un amplio abanico de identidades.

Los cambios acaecidos en los usos del suelo durante los siglos XIX y XX confieren actualmente una serie de peculiaridades específicas al medio rural gallego, que se materializan en la explotación y posesión de la tierra, así como en la gestión y participación de las comunidades rurales en la eficiencia económica de la región. Así, el impacto ocasionado por la proximidad a zonas urbanas, con un mayor atractivo de vida y con trabajos mejor remunerados en los sectores secundario y terciario, ha supuesto el deterioro paulatino de la viabilidad económica de las explotaciones agroganaderas, de forma que las nuevas generaciones han ido abandonando las actividades agrarias con lo que se ha originado el detrimento paralelo en la economía rural (Marey *et al.*, 2004). Como consecuencia, las áreas rurales han experimentado un importante descenso en sus posibilidades productivas y un incremento en su grado de marginalización.

Este escenario, determinante de las actuales superficies forestales (especialmente las más productivas), acentúa el interés de las instituciones y centros de investigación en una gestión y valoración de la actividad forestal en la que ésta sea reconocida como una actividad clave para el mantenimiento de la vitalidad económica, del atractivo social y de la integridad ambiental de las áreas rurales (Elands y Wiersum, 2001). En este sentido, destaca una cuestión de gran importancia: la gestión forestal eficiente como perspectiva de futuro en las áreas rurales. La estrecha relación existente entre cobertura forestal y oportunidades de desarrollo regional determina el importante papel que estos recursos desarrollan tanto como fuente generadora de empleo como de ingresos económicos en las regiones más desfavorecidas, esto es, en las comunidades rurales (Marey *et al.*, 2006).

Actualmente, Galicia presenta 2 millones de hectáreas forestales –el 68% de la superficie total–, de las que 1,2 millones son tierras arboladas de diferente composición y estructura (MMA, 1998). Con el 9,5% de la superficie arbolada de España, las masas forestales gallegas almacenan el 19,7% del volumen maderable español (Prada *et al.*, 2005), siendo la primera Comunidad en crecimiento volumétrico anual (11.022.004 m³). Con una ratio de superficie arbolada por habitante de 0,75 ha, Galicia se sitúa a la altura de los recursos forestales propios de ciertas regiones centroeuropeas, como Alemania, Austria o Italia (UNECE/FAO, 2000).

Otro factor relevante que explica el peso de este recurso en la región es la posesión de la tierra, dominada por un gran número de propietarios privados, represen-

tando la propiedad pública apenas un 2% (MMA, 1998). Dentro de la propiedad forestal privada, destaca particularmente la propiedad particular, no sólo por su mayor extensión sino también por ocupar las mejores tierras, esto es, presentar una mayor productividad potencial (Fernández *et al.*, 2006). Así, Galicia reparte dos tercios de su terreno forestal y un 80% de su arbolado en más de 672.000 propietarios individuales, para una superficie media de explotación forestal inferior a 2 ha subdividida en una media de 10 parcelas (Marey, 2003). Esta notable parcelación del monte gallego dificulta una gestión forestal eficiente, asociada a la inexistencia de una política generalizada de reforma de la propiedad de la tierra en la región. En relación con el otro tercio de terreno forestal privado, esto es, unas 673.000 ha, éste responde a un régimen de propiedad colectiva único en el contexto europeo: los *montes vecinales en mano común* (MVMC), actualmente gestionados por 2.835 comunidades (Fernández *et al.*, 2006). Estas extensiones forestales, con una superficie media de cerca de 237 ha, constan de una serie de potencialidades que no se encuentran en el resto del monte gallego, configurando unidades clave en el desarrollo e implementación de políticas forestales de desarrollo rural. Su régimen jurídico –proceso democrático-asambleario– no establece cuotas diferenciadas entre copropietarios, la residencia o la vecindad determina el acceso, igualitario y libre para los vecinos, y no es posible la herencia o la venta de los derechos de su disfrute (Marey, 2003).

Hoy la contribución estatal del monte gallego se observa en la producción final agraria generada por el subsector forestal en España, donde el 23% lo proporciona el monte gallego, importancia que adquiere un mayor peso si se compara con el 2% que supone esta Comunidad en el sector agrícola español. A estos datos se une la representatividad del monte gallego en el valor añadido bruto y en el empleo de la región, ambos representando un 3% en Galicia (Chas *et al.*, 2002). Otros países europeos donde el sector forestal es un importante generador de empleo son Francia, Suecia, Austria, Portugal o Finlandia.

Los datos aportados por las estadísticas oficiales muestran una Comunidad con una gran productividad forestal que, sin embargo, en un análisis pormenorizado, manifiesta fuertes carencias en gestión, especialmente en lo que se refiere a técnicas selvícolas bajo criterios de eficiencia económica. Dada la representatividad de la propiedad privada –individual y comunal– en Galicia, donde las actividades agrarias se combinan con el cuidado del monte, esta unidad forestal es clave para implementar políticas europeas de desarrollo rural, donde la relación monte-sociedad ha de afrontar nuevos retos, pero también superar una serie de incertidumbres.

El presente trabajo estructura una revisión de metodologías europeas para una explotación forestal eficiente, organizada atendiendo a criterios de gestión forestal sostenible y, desde la óptica de su posible aplicabilidad a la región gallega, hacia la consolidación de un sector socioeconómicamente viable.

2. PRINCIPALES RETOS PARA UNA GESTIÓN FORESTAL EFICIENTE EN GALICIA

Para conocer los retos que el actual sector forestal gallego ha de alcanzar es necesario analizar *a priori* las principales características de su predecesor agrario. Así, el minifundismo de la tierra junto con la propia estructura social del ámbito rural gallego, caracterizada por una escasa inversión tecnológica y por una insuficiente mano de obra en la actividad agraria, imposibilitan que este sector pueda garantizar el bienestar económico de numerosas familias (Marey *et al.*, 2004). En la figura 1 se muestran las líneas de trabajo y los retos que hay que desarrollar para el conjunto del sector forestal en Galicia a partir de un análisis cuantitativo de anuarios públicos, así como de datos cuantitativos y cualitativos obtenidos a partir de encuestas a propietarios forestales de la región (Marey, 2003).

Figura 1.- Planificación estratégica del sector forestal en Galicia

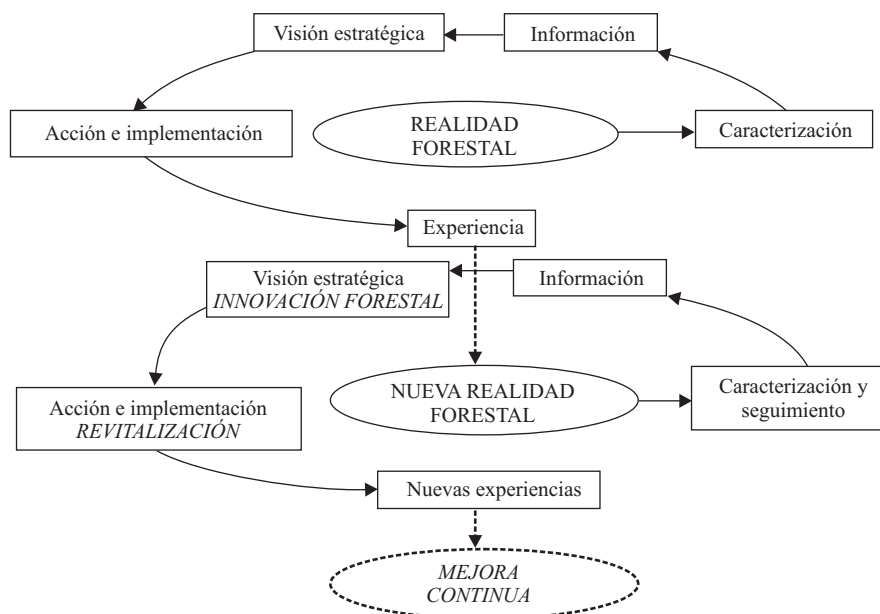
CORREGIR	PALIAR
Ausencia de experiencia forestal	Paulatino éxodo rural
Estructura territorial de minifundio	Envejecimiento de la población
Productos forestales de escasa calidad	Deterioro de la explotación familiar
Escasa dimensión de la industria forestal	Alto nivel de desempleo
Desconocimiento de la realidad económica	Escaso nivel formativo
POTENCIAR	APROVECHAR
Aptitud agroforestal del territorio	Aprovechamiento múltiple del monte
Gran superficie forestal arbolada	Concienciación por los recursos forestales
Gran volumen maderable en existencias	Medidas de incentívación económica
Motor de materia prima para España	Demanda de materia prima de calidad
Vínculo emocional población-monte	Asociacionismo y/o cooperación forestal

FUENTE: Marey *et al.* (2006).

Mediante la coherencia en las actuaciones que hay que desarrollar, recuperar la confianza en un sistema forestal de enorme capacidad productiva, pero gestionado como una inversión de escaso interés, requerirá potenciar y aprovechar de forma sostenible aquellas fortalezas y oportunidades del monte gallego a fin de corregir y paliar las principales debilidades y amenazas de nuestro medio rural (Marey *et al.*, 2006). Así, podemos decir que el actual subsector forestal gallego es el resultado de la crisis de los subsectores agrícola y ganadero, más que una apuesta decidida por el monte como actividad económicamente rentable. De ese modo, es habitual encontrarnos en esta región con sistemas forestales infraexplotados tecnológica y económicamente (salvo casos excepcionales), asentados más en su capacidad productiva natural que en el desarrollo de modelos de actuación selvícola que, partiendo del estudio de la realidad productiva, generen respuestas eficientes que maximicen el rendimiento. Como señalan Prada *et al.* (2005), en Galicia se podría asumir que existe riqueza forestal en lo que respecta a la cantidad pero no así a la calidad.

En la figura 2 se presentan las diferentes etapas en el ciclo de mejora de la planificación forestal, análisis fundamentado en tres pilares básicos para garantizar una gestión forestal eficiente: el estudio de la realidad socioeconómica de la propiedad privada forestal, la existencia de servicios de extensión e innovación forestal, y un apoyo legal y político coherente. Este proceso se llevará a cabo a través de un plan estratégico acorde con la situación forestal existente, con una espiral de mejora continua como eje central que permita y que alcance el equilibrio entre recursos forestales existentes y demandas de la sociedad en general y de las industrias forestales de transformación en particular. De ese modo, se genera un sector económico dinámico y equilibrado, donde una gestión forestal eficiente parte de criterios de experiencia e innovación forestal.

Figura 2.- Ciclo de mejora continua en el desarrollo forestal



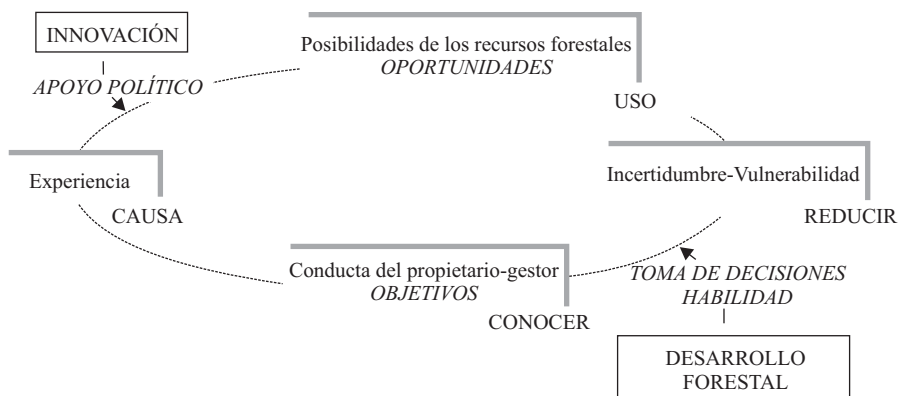
FUENTE: Adaptado a partir de *Local Development Process*, de Amdam (2001).

Conforme al primero de los criterios, las experiencias que hasta ahora se han venido desarrollando en Galicia han tratado principalmente con sistemas de prevención y extinción de incendios, aunque campos como la mejora genética y selvícola también han adquirido relevancia, dada la importancia de las plantaciones monoespecíficas para la producción de madera (Chas *et al.*, 2002). Sin embargo, el estudio de la explotación forestal desde su perspectiva socioeconómica no está suficientemente documentado y son estas líneas, dinámicas y adaptadas a las necesida-

des de la explotación forestal gallega, las que permitirán superar una de sus principales carencias: la falta de veracidad en la información por desconocimiento del valor económico real de la actividad forestal. En Galicia, la gran mayoría de los propietarios forestales, especialmente individuales, gestionan sus masas atendiendo a sus propios objetivos, generalmente asociados a la inversión del monte a corto-medio plazo sin criterios de eficiencia. Este comportamiento ‘individualista’ del gestor forestal se manifiesta en la falta de trabajo con experiencia en modelos de gestión que mejoren la capacidad para superar obstáculos y la habilidad para aprovechar oportunidades.

Con arreglo al segundo de los criterios, la innovación partirá de la acumulación previa de experiencias en gestión, del conocimiento de las posibilidades que puede ofrecer nuestro ámbito territorial y de la actitud y de la aptitud de los verdaderos actores: los propietarios forestales. Y todo ello bajo la supervisión y el apoyo de la Administración Pública, que debe velar por que se reduzcan las dificultades que presenta la inversión en un modelo económico como es el forestal, con una alta incertidumbre y con proyección a largo plazo (figura 3).

Figura 3.- Esquema metodológico de la innovación forestal



En definitiva, el sector forestal en Galicia ha de retomar y completar su crecimiento con modelos de gestión selvícola adoptados en países que, con ciertas similitudes, tienen un mayor desarrollo en investigación y en innovación forestal. Para ello, se han seleccionado cuatro puntos básicos de estudio en distintos ámbitos europeos para su posible adaptación a Galicia: las redes de contabilidad, los modelos de cooperación, los programas de educación y asesoramiento, y las medidas públicas de apoyo económico. Todos ellos serán analizados en tres fases: la descripción de las experiencias que de esta materia se dispone actualmente en Galicia, base para la posible aplicación o adaptación de modelos europeos; un posterior análisis de los principales programas o medidas desarrollados en diferentes regiones europeas y, por último, la generación de criterios para su adaptación a la Comunidad.

2.1. REDES DE CONTABILIDAD FORESTAL: ANÁLISIS DE LA RENTABILIDAD ECONÓMICA FORESTAL

A pesar de la relativa importancia en el conjunto económico de la región y de la interrelación con otros sectores, la silvicultura ha sido sistemáticamente marginada de las reflexiones y negociaciones políticas en materia económica. Los estudios realizados hasta el momento en Galicia se han limitado al campo de la economía aplicada o bien se han resumido en estadísticas de diferentes anuarios e informes de la Administración Pública, sin desarrollar un plan contable que determine la progresión socioeconómica de una muestra de explotaciones forestales tipo. En este sentido, caracterizar pormenorizadamente la propiedad forestal constituye la base para la aplicación de la rama contable a la explotación forestal, siendo esencial avanzar en esta línea para concretar claramente el papel económico del monte en Galicia.

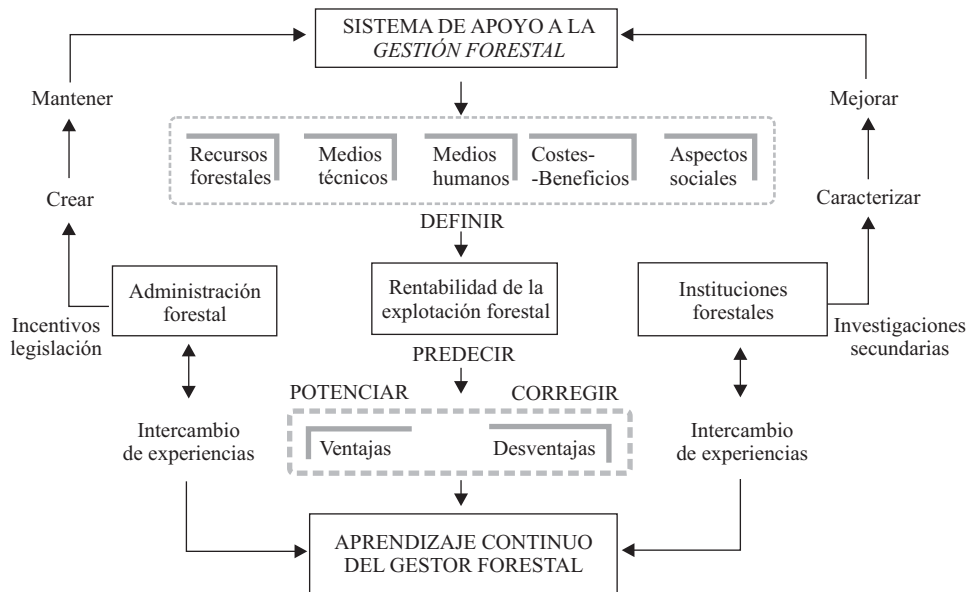
Como consecuencia de la falta de referencias bibliográficas, la situación económica de la explotación forestal gallega comienza a encontrarse con una serie de dificultades para su continuidad dentro de una economía de mercado. Revitalizar un sector forestal familiar implica nuevas fórmulas metodológicas de estudio que desarrollen una base de datos completa en cuanto a esta actividad, especialmente en contabilidad de costes y de ingresos de la explotación. En Europa, a pesar de la importancia de esta actividad, también sus condiciones económicas están pobremente documentadas, identificándose repetidamente la ausencia de este tipo de información como un obstáculo para su perfeccionamiento (Hyder *et al.*, 1994; Harrison, 2001). Sin embargo, Galicia presenta un desfase temporal en contabilidad forestal con respecto a otros países más dinámicos en esta materia, obstáculo que ha originado que los principios económicos del sistema forestal gallego no respondan a las características particulares de su propiedad e industria.

Desde esta perspectiva, la disponibilidad de información forestal contable es una referencia de gran utilidad para los propios gestores. Conociendo todas las clases de actividad propias de una explotación se proporciona la estructura ideal para una valoración completa del papel y significación de la silvicultura (Sekot, 2001), desarrollando metodologías públicas o programas legislativos efectivos que resuelvan problemas específicos en la toma de decisiones y en la gestión (figura 4). Pero además de estos factores intrínsecos a la explotación forestal, para un completo estudio económico es necesario involucrar agentes externos a ésta, como son los proveedores de materia prima, las industrias del sector y los servicios de seguimiento y administración (Harrison y Qureshi, 2000).

Por lo tanto, y dado que la silvicultura computa una pequeña parte de todas las actividades agrícolas y no agrícolas de una explotación, establecer una red pura de contabilidad forestal para el seguimiento de su rentabilidad es una tarea compleja y, en este sentido, se menciona la posible adaptación y proyección a la silvicultura de las estadísticas económicas agrícolas existentes.

En Europa, la socioeconomía de la silvicultura a pequeña escala ha sido –y es– ampliamente estudiada en países con una gran tradición en anuarios forestales de contabilidad o con redes permanentes de seguimiento selvícola (Niskanen y Sekot, 2001; Brandl, 2002). Así, en Finlandia desta, entre otros, el *Statistical Yearbook of Forestry (Anuario Estadístico de Silvicultura)* del *Finnish Forest Research Institute (Metsäntutkimuslaitos-METLA)*; en Reino Unido, la *Forestry Commission* recopila anualmente información estadística relativa a múltiples aspectos de la actividad forestal de Inglaterra, Escocia y norte de Irlanda en el denominado *Forestry Facts & Figures (Información Detallada sobre Silvicultura)*; en Noruega, el servicio *Statistics Norway (Statistisk Sentralbyrå)*, servicio oficial de estadística del país administrativamente dependiente del Ministerio de Finanzas, realiza anualmente un estudio exhaustivo del subsector forestal en colaboración con otras instituciones; y en Suecia, la *Swedish Forest Agency (Skogsstyrelsen)*, institución pública responsable en materia forestal y con competencia en estadística oficial del monte, presenta anualmente el *Swedish Yearbook of Forestry (Anuario Estadístico Sueco de Silvicultura)*. Como señala Sekot (2001) en su revisión de experiencias y resultados de redes contables forestales en Austria, estas metodologías demuestran mejorar la gestión de la explotación forestal.

Figura 4.- Esquema de una red de contabilidad forestal



No obstante, la información contable existente en la actualidad muestra una serie de deficiencias que es necesario mejorar tanto en la fase de creación como en la de mantenimiento de este tipo de redes. De hecho, las redes contables desarrolladas

hasta el momento, como submuestras de una red de contabilidad agrícola, no revelan la significación o representatividad de la selvicultura en la explotación agroforestal. A este problema de definición se unen los inconvenientes asociados a la inexistencia de un plan contable en la mayoría de las explotaciones que, junto con la gran variabilidad en terminología forestal entre países, dificulta su análisis y comparativa. Otro problema en la formulación de una red contable es la selección y representatividad de la muestra que refleje de forma objetiva la evolución del modelo de explotación analizada y que permita obtener conclusiones estadísticamente fiables. Conocida la muestra motivo de análisis, es necesario reducir la incertidumbre propia de la toma de datos, considerando el grado de fiabilidad de los resultados aportados por el gestor forestal. Además, a las dificultades propias del establecimiento de una red se unirán los potenciales inconvenientes de su seguimiento. Entre éstos se citan la falta de cooperación y de continuidad en la red por parte de sus participantes, la fiabilidad de los datos aportados por los propietarios integrantes y el elevado coste de seguimiento.

Por tanto, es preciso establecer un amplio rango de aspectos metodológicos dentro de una estructura analítica detallada para alcanzar de forma eficiente unos resultados estándares imparciales. Cambiar esta situación requiere activar o movilizar las redes ya existentes y establecer otras nuevas que proporcionen un mayor conocimiento de la economía de la explotación forestal. La aplicación de redes contables en Galicia debe partir de un análisis previo de las explotaciones forestales existentes y su agrupación posterior a partir de factores productivos. Esta red proporcionará la información contable necesaria para ser utilizada de forma directa en la medición de indicadores socioeconómicos de sostenibilidad forestal propios de la certificación

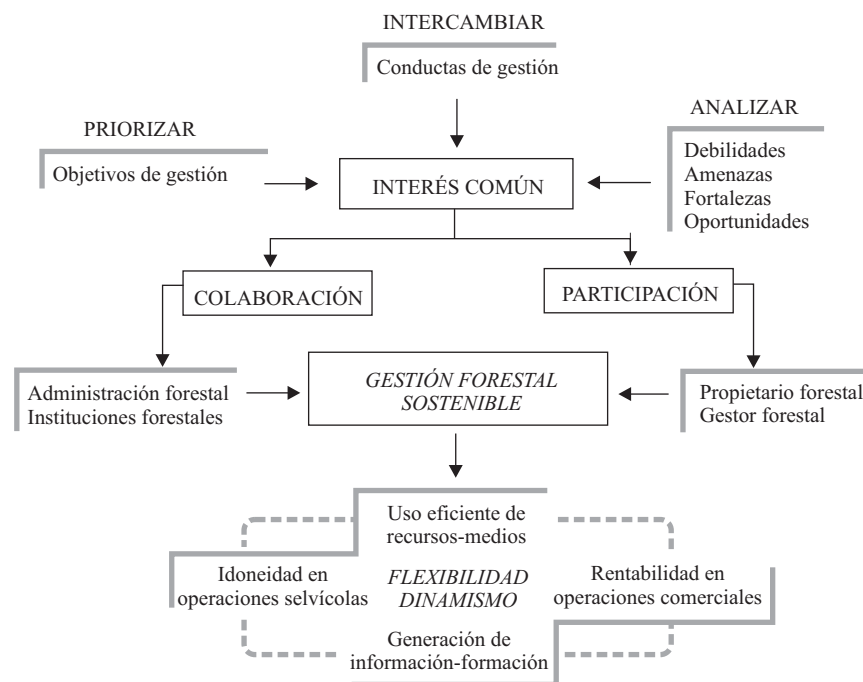
2.2. MODELOS DE COOPERACIÓN: PARTICIPACIÓN Y GESTIÓN EN COMUNIDADES FORESTALES

A los problemas socioeconómicos citados anteriormente se unen las desventajas propias de la fragmentación territorial de Galicia, obstáculo importante para un manejo selvícola eficiente. Partiendo de esta base, asegurar la competitividad y la rentabilidad de esta actividad requiere desarrollar nuevas formas de cooperación y mejoras logísticas e informativas que atenúen este inconveniente (Mitchell-Banks, 2001; Uusivuori y Kuuluvainen, 2001; Marey *et al.*, 2004).

En este sentido, las comunidades, agrupaciones, asociaciones y/o cooperativas forestales han demostrado un mayor grado de dinamismo y de flexibilidad frente a los nuevos desafíos en la gestión forestal que otras formas de posesión de la tierra (Bollin y Eklkofer, 2000; Frank, 2001). Como modelo operativo de gestión, este tipo de comunidades estimulan la continua interacción y cooperación entre propietarios forestales hacia un fin común. Cuestiones como, entre otras, ¿de qué medios humanos y técnicos se dispone?, ¿cuáles son las metas de gestión que hay que al-

canzar? o ¿qué procedimiento se ha de seguir?, son materializadas en un plan estratégico de actuación selvícola y comercial de mayor eficacia y adaptabilidad, que permite la incorporación de nuevas tecnologías y la cualificación de recursos humanos. La figura 5 muestra cómo conseguir una administración y gestión forestal responsable partiendo de dos pilares: el interés común de los propietarios y la flexibilidad y el dinamismo de las soluciones aportadas.

Figura 5.- Principios operativos de la cooperación forestal



La aplicación a Galicia de este modelo de gestión forestal comunitaria ya existe y se lleva a cabo mediante los *montes vecinales en mano común* (MVMC) en el 33% de su superficie forestal. Como ya se ha dicho, en un número superior a 2.800 comunidades este tipo de ‘grupos forestales’ gestionan más de 670.000 hectáreas en la región. Con diferentes teorías en cuanto a su origen, en este tipo de propiedad privada colectiva ser ‘vecino comunero’ implica legalmente tener derecho a participar en un proceso democrático-asambleario de decisión colectiva sobre una serie de asuntos relacionados con el monte: el derecho de acceso, el derecho de uso y el derecho de participación en el rendimiento económico de la explotación forestal (Fernández *et al.*, 2006).

Estas comunidades se caracterizan en su gran mayoría por ser deficitarias en capital humano, y están principalmente integradas por comuneros de avanzada edad,

retirados de la actividad agroganadera, sin información ni formación forestal y que participan en estos colectivos sin percibir contraprestaciones económicas individuales, factores que pueden aumentar las posibilidades de abandono o de infrautilización de las tierras (Fernández *et al.*, 2006). Si a este problema de gestión colectiva le sumamos que cada vez con mayor frecuencia una importante fracción de estas comunidades vecinales está representada por profesionales de fuera de la agricultura o de la ganadería, no depender de los recursos colectivos y no obtener beneficios de la participación pueden determinar también el absentismo o la falta de acción en la gestión (Ostrom, 1990). Así, en el rural gallego la inexistencia de una base social que permita desarrollar o continuar proyectos de aprovechamiento colectivo en los MVMC conforma una importante debilidad (Fernández *et al.*, 2006), a pesar de ser espacios clave para el sector forestal gallego y fuente de renta para las comunidades rurales (Prada *et al.*, 2005).

En Europa, nos encontramos con múltiples ejemplos de cooperación o de asociacionismo forestal, destacando especialmente la Unión de Silvicultores del Sur de Europa, que agrupa gestores franceses, españoles, griegos, portugueses e italianos. En Austria, destacan las cooperativas locales de propietarios forestales *Waldwirtschaftsgemeinschaft*, a menudo integradas en asociaciones federales de propietarios. En Francia existen unas 11.000 comunidades forestales (*Communes Forestières*), la mayoría en zonas de montaña, que agrupan cerca del 20% de la superficie forestal total del país. En Italia, la *Magnifica Comunità*, en el valle de Fiemme, es un ejemplo de asociación forestal de montaña que proporciona un modelo *bottom-up* (de abajo a arriba) de sostenibilidad en el uso de los recursos (Merlo, 1995), siendo menos conocida la *Comunaliae Pamensi* en el norte de los Apeninos. Ya en el ámbito europeo, la *European Federation of Municipal and Local Community Forests* es una alianza de propietarios y comunidades de montes, y en algunos casos de gestores, cuyo objetivo es la gestión de los intereses y motivaciones forestales de los distintos países miembros. Esta alianza, que representa a unos mil propietarios forestales, engloba una superficie de 25 a 30 millones de hectáreas arboladas.

El proceso democrático-asambleario de una comunidad forestal como organización colectiva ha de resolver, además, otro inconveniente de carácter interno. Como la propia palabra indica, “participar” implica un conjunto de individuos, de diferentes opiniones, perspectivas e intereses con respecto al uso y a la gestión de los recursos de la comunidad. Ante este hecho surgen conflictos internos en la comunidad que pueden determinar la no participación de los integrantes y la paralización de las actividades. En su estudio sobre conflictos de participación y gestión en comunidades forestales, Skutsch (2000) señala que no reconocer la existencia de estos conflictos internos puede haber desencadenado y seguir desencadenando el fracaso –colapso– de numerosos proyectos en comunidades forestales: si no se identifica la existencia de conflicto, no se podrá entender y analizar su naturaleza y, por lo tanto, no se podrá resolver. En definitiva, la “participación” es el mejor camino, la forma más eficiente para alcanzar objetivos en gestión forestal y no un tópico relacionado “con los derechos o con las autorizaciones políticas” (Skutsch, 2000).

2.3. PROGRAMAS DE EDUCACIÓN Y ASESORAMIENTO: EXTENSIÓN FORESTAL

Otro factor de relevancia que es necesario investigar en la eficiencia forestal es el capital humano. Así, Stefanou y Saxena (1988) verifican la importancia de la educación y de la formación de los propietarios forestales para una explotación eficiente, es decir, las habilidades y cualidades, siendo también especialmente importante la propia experiencia adquirida, el saber hacer (Evans, 1987; Marey *et al.*, 2006). En otras palabras, la carencia de educación formal entorpece, aunque no impide, la movilización productiva del monte (Fernández *et al.*, 2006).

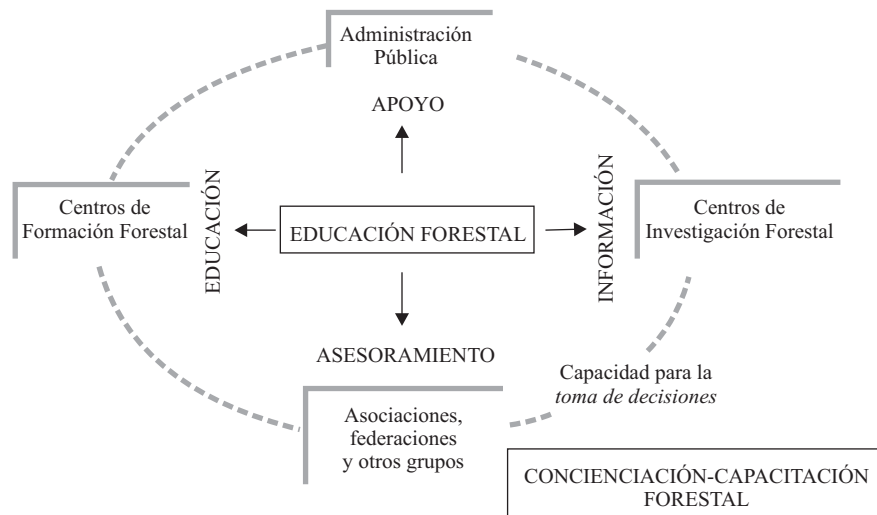
En Galicia no existe un servicio de extensión forestal como tal, por lo que uno de los problemas más significativos a los que se enfrenta el propietario gallego para su efectivo desarrollo y completa implicación en su explotación es la ausencia de formación. Por ello, la ordenación de montes, a pesar de ser Galicia una de las regiones españolas de mayor vocación forestal y de capacidad productiva, no ha tenido una implantación adecuada. La pequeña superficie de gestión, el escaso peso de los ingresos selvícolas en la economía de la explotación y, en definitiva, el paulatino desarraigo por la propiedad se manifiestan en la falta de formación y de interés forestal por parte del propietario. Pero la falta de información y de formación del gestor forestal se asocian también a la descoordinación entre departamentos administrativos como, por ejemplo, entre agricultura y montes, u otros servicios públicos de asesoría afines. Estas deficiencias provocan la necesidad de generar, mediante la participación activa de todas las partes interesadas, un sistema de información transparente, que se plasme en iniciativas forestales coherentes con la realidad existente.

En este sentido, Hermelin (2001) sostiene que son tres los puntos que hay que desarrollar para motivar al gestor forestal hacia una explotación racional de los recursos dentro de unas condiciones de mercado determinadas: la disponibilidad de servicios de información forestal, la preparación técnica y el asesoramiento profesional. Por lo tanto, la educación y la formación de los propietarios de tierras, junto con la interacción de éstos con otros propietarios y profesionales forestales, genera experiencia y mejora las habilidades de gestión (Mahapatra and Mitchell, 2001). De ese modo, es posible recuperar la confianza por la actividad forestal como fuente de ingresos tangibles y beneficios no comerciales, reduciéndose la incertidumbre a la hora de innovar o de adoptar nuevas tecnologías en la explotación (Pattanayak *et al.*, 2003).

Los sistemas de asesoría –extensión– forestal, medios habituales de consulta en regiones de amplia tradición forestal, han demostrado ser el medio más efectivo para promover una gestión forestal sostenible y revitalizar la selvicultura familiar. De ese modo, se asegura la integridad de los recursos forestales a largo plazo y se refuerza el papel de los ingresos forestales en la economía familiar. Y dado que los propietarios no sólo adoptan medidas en función de sus intereses sino que en algunos casos siguen tendencias conjuntas con otros miembros de su comunidad rural

(Mahapatra y Mitchell, 2001), es necesario que esta información alcance su equilibrio a través de los organismos competentes. Por tradición y por conocimientos, los profesionales forestales han de iniciar una gestión adaptativa del monte, minimizando las consecuencias del conflicto generado entre diferentes intereses y valores en cuanto al uso y manejo de los recursos forestales. Y este proceso implica que la Administración desarrolle una información y consulta pública continua y transparente, que bajo los criterios de una comunicación efectiva lleve a un entendimiento común (figura 6). En definitiva, el objetivo estratégico de la extensión forestal ha de ser la promoción de una información y formación continuada y renovada, facilitando la toma de decisiones de éxito en esta actividad y que proporcione la habilidad y los recursos necesarios para ello.

Figura 6.- Promoción de la educación forestal



Hoy, las principales fuentes de información forestal disponibles en Galicia son los servicios administrativos de la Xunta de Galicia, a través de los servicios de extensión agraria o a través de los distritos forestales, y las organizaciones y asociaciones forestales. Dentro de estas entidades de extensión forestal, la Administración Pública destaca especialmente por su particular compromiso en la coordinación de información y formación profesional en materia de montes, incentivando líneas de educación, investigación e innovación forestal a través de institutos o de escuelas profesionales y fomentando la sensibilización por una gestión sostenible de los recursos forestales. Dentro de los servicios administrativos, los “distritos forestales” conforman la unidad pública básica de asesoramiento, gestión y ejecución forestal más directa y práctica, especialmente importante en aquellos montes consorciados o conveniados con la Administración. Este tipo de asistencia pública

constituiría el modelo de extensión forestal deseable para Galicia, aunque sus funciones informativas y formativas han de mejorar de forma continuada mediante una auténtica coordinación y evaluación *ex-ante*, *mid-term* y *ex-post* de aquellas prácticas forestales, comerciales e industriales realizadas en el territorio objeto de intervención del distrito.

Con todo, la extensión forestal en Galicia es principalmente asumida y desempeñada por asociaciones sin ánimo de lucro de propietarios de montes, conformando actualmente un eje clave en el asesoramiento y profesionalización forestal en la región. Como bien definen Fernández *et al.* (2006), estas entidades nacen ante la necesidad de mejorar la rentabilidad de las explotaciones forestales y la calidad de sus productos y servicios mediante actividades de formación y divulgación, de asesoramiento técnico, administrativo y jurídico, financiadas parcialmente por la Administración Pública. La clave del éxito de este tipo de asociaciones radica fundamentalmente en el trabajo y en la estrecha cooperación entre técnicos de la organización y propietarios asociados en todas aquellas materias relacionadas con el monte, desde la plantación hasta la comercialización de productos, protegiendo sus intereses y ayudando a alcanzar sus objetivos de gestión.

2.4. MEDIDAS PÚBLICAS DE APOYO ECONÓMICO: DIMENSIÓN POLÍTICA DE LA GESTIÓN FORESTAL

En un escenario como el sector forestal gallego, con una gran variedad de actores con múltiples intereses, es indispensable asegurar, en primer lugar, la coordinación a todos los niveles para poder alcanzar, en segundo lugar, una gestión forestal sostenible mediante herramientas públicas de apoyo consensuadas y aceptadas por todos los agentes implicados. Como señalan Prada *et al.* (2005), la participación en la elaboración y aplicación de las decisiones políticas, tanto por parte de la población afectada como de los agentes que han de aplicarlas, aumentan las probabilidades de que los objetivos se alcancen de una forma eficaz.

Esta diversidad de población objetivo, con notables diferencias socioeconómicas (edad, educación, sexo, renta familiar, [...]), territoriales (localización, tamaño, parcelación de la propiedad, [...]), y de actitud y práctica forestal, limita o imposibilita que las distintas medidas, herramientas o programas públicos de apoyo económico a la actividad forestal se ajusten razonablemente al perfil del demandante. En Galicia, considerando la dinámica evolutiva y la situación actual de la actividad forestal, es importante diferenciar dos perfiles básicos de propietario y/o de gestor forestal: el “agricultor”, con un marcado vínculo emocional con la tierra y con una importante dedicación a la actividad forestal, y el “nuevo propietario de monte”, no vinculado a la agricultura, generalmente menos aferrado a la propiedad y más proclive a contratar asistencia profesional en materia forestal (Marey, 2003)

En esta Comunidad, la dimensión política del monte se ha venido centrando de forma generalizada en la producción e innovación tecnológica de plantaciones mo-

nocultivo de escasas especies comerciales de crecimiento rápido. Al igual que otras regiones, estas políticas de forestación pretendían frenar posibles desequilibrios territoriales y generar riqueza económica en áreas rurales claramente desfavorecidas, así como mantener y mejorar los recursos naturales existentes. Así, se cita la reforma europea de la *Política Agraria Común* (PAC) del año 1992, amplio marco político que buscaba en última instancia promover una planificación territorial y un desarrollo rural ambientalmente sostenible. Dentro de sus medidas de acompañamiento, se citan especialmente los Reglamentos comunitarios (CEE) 1610/89, por el que se establecen acciones de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en zonas rurales, y 2080/92, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura, para compensación de rentas agrarias, mediante la forestación de tierras agrarias marginales y su mejora selvícola. Ambas líneas se fusionaron en el Reglamento 1257/99, sobre ayudas al desarrollo rural, a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola-FEOGA.

En Galicia, los Reglamentos (CEE) 1610/89 y 2080/92 serían implementados mediante el Decreto autonómico 250/93, polo que se aproba o programa rexional de axudas a medidas forestais na agricultura, centrado en tres líneas de trabajo: las “ayudas forestales en agricultura” (línea verde), las “ayudas a acciones de desarrollo y ordenación de los bosques” (línea azul) y las “ayudas para la mejora y conservación de los bosques de frondosas” (línea amarilla). Así, entre los años 1993 y 1997 se invirtieron en Galicia 16,1 millones de euros para financiar plantaciones forestales y sus tratamientos de mejora y 1 millón de euros para mantener las forestaciones y compensar las pérdidas de ingresos (Valero, 1997).

Fuera de la financiación pública mediante pagos directos a la actividad forestal, otro mecanismo de intervención pública en Galicia es la suscripción de convenios y consorcios por parte de la Administración forestal con comunidades de MVMC. En estos contratos, el principal objetivo es la repoblación forestal total o parcial de las tierras, regulándose la distribución de las cargas y de los beneficios derivados del monte en porcentajes variables en función del contrato existente, consorcio o convenio. Según Fernández *et al.* (2006), los MVMC tenían, en el año 1999, 959 convenios y 618 consorcios firmados con la Administración, englobando el 56% de estas comunidades de montes y el 45% de su superficie total.

Sin embargo, el volumen total de inversión real de la Xunta de Galicia en materia de montes se ha mantenido prácticamente estancado, en monedas constantes, en las últimas décadas, especialmente entre los años 1999-2001 (Fernández *et al.*, 2006). Por el tipo de inversión, estos autores ponen de manifiesto que los fondos destinados a la prevención y defensa contra incendios forestales ha supuesto el 60% de los presupuestos públicos entre los años 1994-2001, para incrementarse hasta un 70% durante el ejercicio 1999-2001 en detrimento de las inversiones en ordenación, reestructuración y desarrollo del sector forestal. Dentro de estos últimos fondos, las inversiones destinadas a tratamientos selvícolas parecen haberse duplicado en moneda constante entre los años 1994 y 2001, principalmente en de-

trimento de las inversiones a repoblaciones que durante este período se han reducido en una cuarta parte. En definitiva, la estrategia pública en Galicia parece centrarse en la actuación directa en materia de incendios forestales, dejando la inversión forestal a la iniciativa privada mediante incentivos económicos (Fernández *et al.*, 2006).

El contexto forestal actual demanda, no obstante, nuevos enfoques en el diseño de programas o de medidas públicas de carácter económico para el sector en un intento de abarcar o de cubrir la multiplicidad de objetivos relacionados con el desarrollo rural en general y con la gestión forestal sostenible en particular. Así, se asiste a un cambio en la valoración de los recursos naturales, especialmente de los espacios rurales, donde los valores o las actividades tradicionales se combinan con los ambientales y con los culturales (Prada *et al.*, 2005). En este contexto, las políticas públicas de conservación, ordenación y planificación forestal han generado una legislación particularmente significativa, así como nuevos retos de futuro para el desarrollo económico, social y ambiental de las áreas rurales en función de los recursos forestales.

3. CONCLUSIONES

Analizar el crecimiento del sector forestal en Galicia mediante indicadores de superficie puede apuntar, en primer término, hacia una apuesta decidida por parte de los propietarios de tierras por este subsector agrario. Sin embargo, estos índices no reflejan realmente la situación del monte gallego, puesto que este incremento se asienta principalmente en la crisis de los subsectores agrícola y ganadero, así como en la falta de alternativas para la tierra que no pasen en muchos casos por su forestación. En la actualidad, casi un 70% de la superficie de la Comunidad gallega es terreno forestal, lo que supone un enorme potencial socioeconómico que aún no se ha visto refrendado por las características productivas de este sector, principalmente por sus deficiencias estructurales y por la falta de definición de objetivos y de modelos de desarrollo forestal.

El punto de partida para el desarrollo del sector forestal en Galicia está en aquellos procedimientos que permitan caracterizar su situación actual. En este caso, las redes de contabilidad constituyen una herramienta de enorme importancia para conocer la repercusión del sector en los niveles micro y macroeconómico, y su implantación y desarrollo ha de partir de un riguroso estudio que permita identificar bajo criterios estadísticos aquellas explotaciones representativas de una subpoblación del universo poblacional.

Un elemento que puede afectar tanto en estas primeras etapas de caracterización de la situación de partida como en el posterior desarrollo de modelos de gestión selvícola lo constituyen las carencias en materia de extensión forestal. Esta actividad debe ser acometida de forma prioritaria, dado que las actuales insuficiencias en este factor ponen en entredicho la consideración de ésta como sector económico y

técnico, donde la desconfianza y el recelo por parte del propietario forestal hacia otros actores de la cadena es un elemento característico. Dada la escasa tradición que en el manejo forestal presenta la región, las campañas de formación y de extensión forestal deben de partir de un diagnóstico del nivel actual de desarrollo y deben de enfocarse hacia la capacitación de los selvicultores gallegos como colectivo dinámico y eficiente en el menor plazo de tiempo posible.

Otro de los problemas de nuestro monte se asocia a su propia estructura. La importante fragmentación y el pequeño tamaño de la propiedad individual hacen inviables medidas de mejora en las explotaciones. La principal solución pasa por el asociacionismo y por la formación de comunidades de propietarios forestales de las que ya se dispone de experiencia en Galicia, puesto que los montes vecinales en mano común son realmente comunidades de propietarios forestales bajo otro régimen jurídico. Así, la cooperación y la asociación forestal permitiría afrontar nuevos retos inabordables de forma individual.

Por último, asegurar la competitividad del sector forestal gallego requiere desarrollar futuros modelos de cooperación y conseguir compromisos de dedicación entre todos los actores involucrados, especialmente la Administración Pública. Una política forestal de éxito necesitará esfuerzos en todos los niveles y desde los distintos ejes clave en su dinamización para realzar un sector artesanal en paulatino abandono. Y esto ha de partir de un conocimiento exhaustivo y continuo de la realidad gallega que, mediante un enfoque multidisciplinar, dirija el sector hacia una economía de mercado.

No se trata, pues, de romper la lógica existente en nuestro medio rural, sino de complementarlo mediante su adaptación y modernización a las nuevas condiciones de producción y organización forestal: aprovechar la oportunidad productiva del monte en Galicia sin abandonarlo ante el retraso en formación y en gestión forestal.

BIBLIOGRAFÍA

- AMDAM, J. (2001): "Future Challenges for Small-Scale Forestry- Examples from the West Coast of Norway", en A. Niskanen y J. Väyrynen [ed.]: *Economic Sustainability of Small-Scale Forestry*, pp. 253-267. Joensuu: European Forest Institute.
- BOLLIN, N.; EKLKOFER, E. (2000): "Anforderungen an Zusammenschlüsse Hinsichtlich der Holzvermarktung", *Allgemeine Forst Zeitschrift-Der Wald*, vol. 55, núm. 20, pp. 1067-1068.
- BRANDL, H. (2002): "The Economic Situation of Family-Farm Enterprises in the Southern Black Forest", *Small-Scale Forest Economics, Management and Policy*, vol. 1, núm. 1, pp. 13-24.
- CHAS, M.L.; LORENZO, M.C.; PÉREZ, J.; RODRÍGUEZ, D.; MESÍAS, A.; TORRES, S.; VILLAR, J. (2002): "Socioeconomía forestal", *IFEC: Contribución de la Región GALICIA*. (Proyecto Eurosilvasur). Instituto Europeo del Bosque Cultivado / Cestas Cerex.
- ELANDS, B.H.M.; WIERSUM, K.F. (2001): "Forestry and Rural Development in Europe: An Exploration of Socio-Political Discourses", *Forest Policy and Economics*, núm. 3, pp. 5-16.

- EVANS, D. (1987): "Empirical Analysis of the Size Distribution of Farms: Discussion", *American Journal of Agricultural Economics*, núm. 2, pp. 484-485.
- FERNÁNDEZ, X.; LÓPEZ, E.; JORDÁN, M.; BESTEIRO, B.; VISO, P.; BALBOA, X.L.; FERNÁNDEZ, L.; SOTO, D. (2006): *Os montes veciñais en man común: o patrimonio silente. Natureza, economía, identidade e democracia na Galicia rural*. Vigo: Edicións Xerais de Galicia.
- FRANK, A. (2001): "Rohholzbereitstellung im Kleimprivatwald", *Allgemeine Forst Zeitschrift-Der Wald*, vol. 55, núm. 4, pp. 190-193.
- HARRISON, S. (2001): "Research Approaches to Environmental-Economic Issues in Small-Scale Forestry", en A. Niskanen y J. Väyrynen [ed.]: *Economic Sustainability of Small-Scale Forestry*, pp. 201-214. Joensuu: European Forest Institute.
- HARRISON, S.R.; QURESHI, M.E. (2000): "Choice of Stakeholder Groups and Members in Multicriteria Decision Models", *Natural Resources Forum*, vol. 24, núm. 1, pp. 11-19.
- HERMELIN, J. (2001): "Policy Measures and Forestry Extension, Education and Training to Encourage Small-Scale Forestry. Economic Sustainability of Small-Scale Forestry", en A. Niskanen y J. Väyrynen [ed.]: *Economic Sustainability of Small-Scale Forestry*, pp. 101-106. Joensuu: European Forest Institute.
- HYDER, A.S.; LÖNNSTEDT, L.; PENTTINEN, M. (1994): "Outline of Accounting for Non-Industrial Private Woodlots", *Silva Fennica*, vol. 28, núm. 2, pp. 115-137.
- INE (2005): *Padrón Municipal de Habitantes*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.
- MAHAPATRA, A.K.; MITCHELL, C.P. (2001): "Classifying Tree Planters and Non Planters in a Subsistence Farming System Using a Discriminant Analytical Approach", *Agroforestry Systems*, núm. 52, pp. 41-52.
- MAREY, M.F. (2003). *Tenencia de la tierra en Galicia: modelo para la caracterización de los propietarios forestales*. (Tesis doctoral). Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela.
- MAREY, M.F.; RODRÍGUEZ, V.; CRECENTE, R. (2004): "El monte en Galicia en el siglo XXI: balance evolutivo y consideraciones para el futuro", en A. Maya [ed.]: *¿Qué futuro para los espacios rurales?*, pp. 117-125. León: Universidad de León.
- MAREY, M.F.; RODRÍGUEZ V.; CRECENTE, R. (2006): "Using GIS to Measure Changes in the Temporal and Spatial Dynamics of Forestland: Experiences from North-West Spain", *Forestry*, vol. 79, núm. 4, pp. 409-423.
- MERLO, M. (1995): "Aménagement des ressources forestières communautaires dans le nord de l'Italie: profil historique et socio-économique", *Unasylva*, vol. 46, núm. 180, pp. 58-63.
- MITCHELL-BANKS, P.J. (2001): "Small-Scale Forestry in Canada or Mammals Living Amongst Governments and Dinosaurs", en A. Niskanen y J. Väyrynen [ed.]: *Economic Sustainability of Small-Scale Forestry*, pp. 41-50. Joensuu: European Forest Institute.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (1998): *III Inventario Forestal de España*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente.
- NISKANEN, A.; SEKOT, W. (2001): *Guidelines for Establishing Farm Forestry Accountancy Networks: MOSEFA*. Boston / Köln: Brill / Leiden.
- OSTROM, E. (1990): *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PATTANAYAK, S.K.; MERCER, D.E.; SILLS, E.; YANG, J. (2003): "Taking Stock of Agroforestry Adoption Studies", *Agroforestry Systems*, núm. 57, pp. 173-186.

- PRADA, A.; VÁZQUEZ, M.X.; SOLIÑO, M. (2005): *Beneficios y costes sociales en la conservación de la Red Natura 2000*. A Coruña: Fundación Caixa Galicia.
- SEKOT, W. (2001): "Analysis of Profitability of Small-Scale Farm Forestry (SSFF) by Means of a Forest Accountancy Data Network-Austrian Experiences and Results", en A. Niskanen y J. Väyrynen [ed.]: *Economic Sustainability of Small-Scale Forestry*, pp. 215-226. Joensuu: European Forest Institute.
- SKUTSCH, M.M. (2000): "Conflict Management and Participation in Community Forestry", *Agroforestry Systems*, núm. 48, pp. 189-206.
- STEFANOU, S.; SAXENA, S. (1988): "Education, Experience and Allocative Efficiency: A Dual Approach", *American Journal of Agricultural Economics*, núm. 2, pp. 338-345.
- UNECE/FAO (2000): *Forest Resources of Europe, CIS, North America, Australia, Japan and New Zealand*. Roma: Naciones Unidas, Servicio de Publicaciones.
- UUSIVUORI, J.; KUULUVAINEN, J. (2001): "Benefits of Forest-Owner Collaboration and Imperfect Capital Markets", *Forest Science*, vol. 47 núm. 3, pp. 728-436.
- VALERO, E. (1997): "Implantación del programa de forestación de superficies agrarias en Galicia", en F. Gómez-Jover y F.J. Jiménez [ed.]: *Un programa de forestación de superficies agrarias: legislación y aplicación*, pp. 277-299. Madrid.