

## SISTEMAS DE APOIO Á PROPIEDAD PRIVADA FORESTAL E A SÚA APLICACIÓN EN GALICIA<sup>1</sup>

VERÓNICA RODRÍGUEZ VICENTE  
Asociación Sectorial Forestal Galega (ASEFOGA)

MANUEL FRANCISCO MAREY PÉREZ  
Universidade de Santiago de Compostela

Recibido: 24 de outubro de 2006

Aceptado: 23 de marzo de 2007

**Resumo:** O sector forestal galego experimentou nas últimas décadas unha forte expansión en superficie sobre terras antigamente dedicadas á agricultura e á gandería, incremento superficial que non foi acompañado por unha repercusión económica e social similar. As razóns atópanse nas carencias estruturais que o propio sector presenta e que non foron corrixidas pola política forestal desenvolvida ata o momento na Comunidade. Tendo en conta a representatividade da propiedade privada de uso forestal en Galicia, este traballo examina as actuais condicións, necesidades e criterios de xestión forestal para este tipo de propiedade na Comunidade. Para iso, e en relación co concepto de xestión forestal sostible, revisanse diferentes metodoloxías de planificación e seguimento forestal implementadas noutras rexións europeas atendendo á súa potencialidade como alternativas de avance e de desenvolvemento do sector forestal galego. Así, dados os problemas actuais da actividade forestal, seleccionáronse catro puntos clave de estudo para a súa posible adaptación a Galicia: redes de contabilidade, modelos de cooperación, programas de educación e asesoramento e medidas públicas de apoio económico. Estas liñas son analizadas en tres niveis: descrición das actuais experiencias na materia en Galicia, base para a posible aplicación ou adaptación de modelos europeos; análise posterior dos principais programas ou medidas desenvolvidos en diferentes rexións europeas e, por último, xeración de criterios para a súa adaptación á Comunidade.

**Palabras clave:** Eficiencia económica / Innovación forestal / Rendibilidade forestal / Silvicultura 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.

<sup>1</sup> Este traballo resume o traballo de iniciación á investigación (TII) *La propiedad forestal en Europa: situación y problemática actual*, presentado por Verónica Rodríguez Vicente, baixo a dirección do Dr. Manuel F. Marey Pérez, no Departamento de Enxeñaría Agroforestal da Universidade de Santiago de Compostela no mes de setembro do ano 2003.

## 1. INTRODUCCIÓN

Cunha poboación de preto de 3 millóns de habitantes e cunha superficie duns 29.000 km<sup>2</sup>, Galicia é unha das rexións máis densamente poboadas de España, onde dous terzos da súa poboación se concentra en máis de 30.000 entidades rurais (INE, 2005). Estas áreas rurais inclúen unha gran variedade de culturas, paisaxes e actividades económicas que forman un amplo abano de identidades.

Os cambios acaecidos nos usos do solo durante os séculos XIX e XX confírenlle actualmente unha serie de peculiaridades específicas ao medio rural galego, que se materializan na explotación e posesión da terra, así como na xestión e na participación das comunidades rurais na eficiencia económica da rexión. Así, o impacto ocasionado pola proximidade a zonas urbanas, cun maior atractivo de vida e con traballos mellor remunerados nos sectores secundario e terciario, supuxo a deterioración paulatina da viabilidade económica das explotacións agrogandeiras, de forma que as novas xeracións foron abandonando as actividades agrarias co que se orixinou o detrimento paralelo na economía rural (Marey *et al.*, 2004). Como consecuencia, as áreas rurais experimentaron un importante descenso nas súas posibilidades produtivas e un incremento no seu grao de marxinalización.

Este escenario, determinante das actuais superficies forestais (especialmente as máis produtivas), acentúa o interese das institucións e dos centros de investigación nunha xestión e valoración da actividade forestal na que esta sexa recoñecida coma unha actividade clave para o mantemento da vitalidade económica, do atractivo social e da integridade ambiental das áreas rurais (Elands e Wiersum, 2001). Neste sentido, destaca unha cuestión de grande importancia: a xestión forestal eficiente como perspectiva de futuro nas áreas rurais. A estreita relación existente entre cobertura forestal e oportunidades de desenvolvemento rexional determina o importante papel que estes recursos desenvolven tanto como fonte xeradora de emprego como de ingresos económicos nas rexións máis desfavorecidas, isto é, nas comunidades rurais (Marey *et al.*, 2006).

Actualmente, Galicia presenta 2 millóns de hectáreas forestais –o 68% da superficie total–, das que 1,2 millóns son terras arboradas de diferente composición e estrutura (MMA, 1998). Co 9,5% da superficie arborada de España, as masas forestais galegas almacenan o 19,7% do volume madeirable español (Prada *et al.*, 2005), sendo a primeira Comunidade en crecemento volumétrico anual (11.022.004 m<sup>3</sup>). Cunha ratio de superficie arborada por habitante de 0,75 ha, Galicia sitúase á altura dos recursos forestais propios de certas rexións centroeuropeas, como Alemaña, Austria ou Italia (UNECE/FAO, 2000).

Outro factor relevante que explica o peso deste recurso na rexión é a posesión da terra, dominada por un gran número de propietarios privados, representando a propiedade pública apenas un 2% (MMA, 1998). Dentro da propiedade forestal privada, destaca particularmente a propiedade particular, non só pola súa maior extensión senón tamén por ocupar as mellores terras, isto é, presentar unha maior produtividade potencial (Fernández *et al.*, 2006). Así, Galicia reparte dous terzos

do seu terreo forestal e un 80% do seu arborado en máis de 672.000 propietarios individuais, para unha superficie media de explotación forestal inferior a 2 ha subdividida nunha media de 10 parcelas (Marey, 2003). Este notable parcelamento do monte galego dificulta unha xestión forestal eficiente, asociada á inexistencia dunha política xeneralizada de reforma da propiedade da terra na rexión. En relación co outro terzo de terreo forestal privado, isto é, unhas 673.000 ha, este responde a un réxime de propiedade colectiva único no contexto europeo: os *montes veciñais en man común* (MVMC), actualmente xestionados por 2.835 comunidades (Fernández *et al.*, 2006). Estas extensións forestais, cunha superficie media de preto de 237 ha, constan dunha serie de potencialidades que non se atopan no resto do monte galego, configurando unidades clave no desenvolvemento e na implementación de políticas forestais de desenvolvemento rural. O seu réxime xurídico –proceso democrático-aseblario– non establece cotas diferenciadas entre copropietarios, a residencia ou a veciñanza determina o acceso, igualitario e libre para os veciños, e non é posible a herdanza ou a venda dos dereitos do seu gozo (Marey, 2003).

Hoxe a contribución estatal do monte galego obsérvase na produción final agraria xerada polo subsector forestal en España, onde o 23% o proporciona o monte galego, importancia que adquire un maior peso se se compara co 2% que supón esta Comunidade no sector agrícola español. A estes datos únese a representatividade do monte galego no valor engadido bruto e no emprego da rexión, ambos os dous representando un 3% en Galicia (Chas *et al.*, 2002). Outros países europeos onde o sector forestal é un importante xerador de emprego son Francia, Suecia, Austria, Portugal ou Finlandia.

Os datos achegados polas estatísticas oficiais mostran unha Comunidade cunha gran produtividade forestal que, porén, nunha análise polo miúdo manifesta fortes carencias en xestión, especialmente no que se refire a técnicas silvícolas baixo criterios de eficiencia económica. Dada a representatividade da propiedade privada –individual e comunal– en Galicia, onde as actividades agrarias se combinan co coidado do monte, esta unidade forestal é clave para implementar políticas europeas de desenvolvemento rural, onde a relación monte-sociedade ten que afrontar novos retos, pero tamén superar unha serie de incertezas.

O presente traballo estrutura unha revisión de metodoloxías europeas para unha explotación forestal eficiente, organizada atendendo a criterios de xestión forestal sostible e, desde a óptica da súa posible aplicabilidade á rexión galega, de cara á consolidación dun sector socioeconomicamente viable.

## 2. PRINCIPAIS RETOS PARA UNHA XESTIÓN FORESTAL EFICIENTE EN GALICIA

Para coñecer os retos que o actual sector forestal galego ten que alcanzar é necesario analizar *a priori* as principais características do seu predecesor agrario. Así,

o minifundismo da terra xunto coa propia estrutura social do ámbito rural galego, caracterizada por un escaso investimento tecnolóxico e por unha insuficiente man de obra na actividade agraria, imposibilitan que este sector poida garantir o benestar económico de numerosas familias (Marey *et al.*, 2004). Na figura 1 preséntanse as liñas de traballo e os retos que cómpre desenvolver para o conxunto do sector forestal en Galicia a partir dunha análise cuantitativa de anuarios públicos, así como de datos cuantitativos e cualitativos obtidos a partir de enquisas a propietarios forestais da rexión (Marey, 2003).

**Figura 1.-** Planificación estratéxica do sector forestal en Galicia

CORRIXIR	PALIAR
Ausencia de experiencia forestal	Paulatino éxodo rural
Estrutura territorial de minifundio	Avellentamento da poboación
Produtos forestais de escasa calidade	Deterioración da explotación familiar
Escasa dimensión da industria forestal	Alto nivel de desemprego
Descoñecemento da realidade económica	Escaso nivel formativo
POTENCIAR	APROVEITAR
Aptitude agroforestal do territorio	Aproveitamento múltiple do monte
Gran superficie forestal arborada	Concienciación polos recursos forestais
Gran volume madeirable en existencias	Medidas de incentivación económica
Motor de materia prima para España	Demanda de materia prima de calidade
Vínculo emocional poboación-monte	Asociacionismo e/ou cooperación forestal

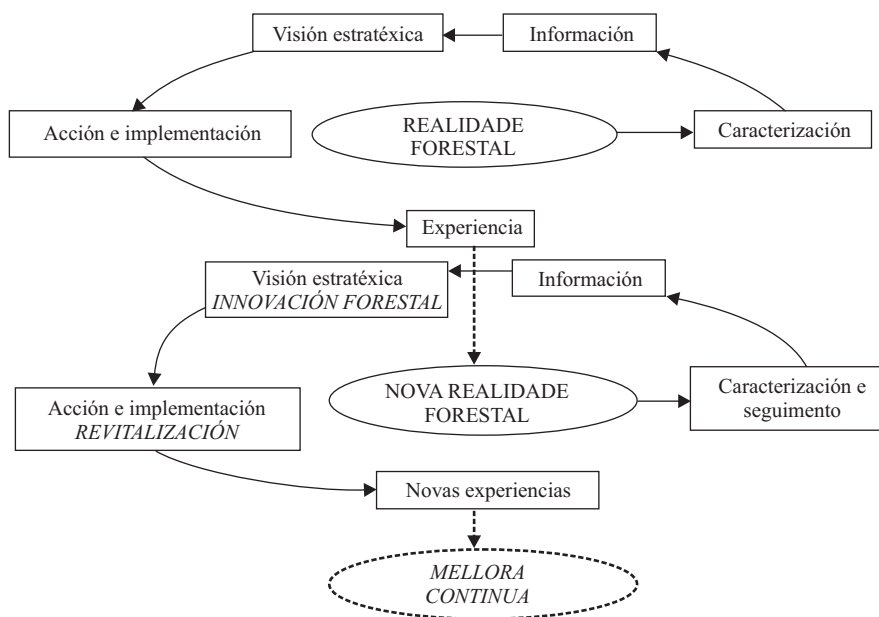
FONTE: Marey *et al.* (2006).

Mediante a coherencia nas actuacións que cómpre desenvolver, recuperar a confianza nun sistema forestal de enorme capacidade produtiva, pero xestionado coma un investimento de escaso interese, requirirá potenciar e aproveitar de forma sostible aquelas fortalezas e oportunidades do monte galego a fin de corrixir e paliar as principais debilidades e ameazas do noso medio rural (Marey *et al.*, 2006). Así, podemos dicir que o actual subsector forestal galego é o resultado da crise dos subsectores agrícola e gandeiro, máis ca unha aposta decidida polo monte como actividade economicamente rendible. Dese modo, é habitual atoparnos nesta rexión con sistemas forestais infraexplotados tecnolóxicos e economicamente (agás casos excepcionais), asentados máis na súa capacidade produtiva natural ca no desenvolvemento de modelos de actuación silvícola que, partindo do estudo da realidade produtiva, xeren respostas eficientes que maximicen o rendemento. Como sinalan Prada *et al.* (2005), en Galicia poderíase asumir que existe riqueza forestal no que respecta á cantidade pero non así á calidade.

Na figura 2 preséntanse as diferentes etapas no ciclo de mellora da planificación forestal, análise fundamentada en tres piares básicos para garantir unha xestión forestal eficiente: o estudo da realidade socioeconómica da propiedade privada forestal, a existencia de servizos de extensión e innovación forestal, e un apoio legal e

político coherente. Este proceso levarase a cabo a través dun plan estratéxico acorde coa situación forestal existente, cunha espiral de mellora continua como eixe central que permita e que alcance o equilibrio entre recursos forestais existentes e demandas da sociedade en xeral e das industrias forestais de transformación en particular. Dese modo, xérase un sector económico dinámico e equilibrado, onde unha xestión forestal eficiente parte de criterios de experiencia e innovación forestal.

**Figura 2.-** Ciclo de mellora continua no desenvolvemento forestal



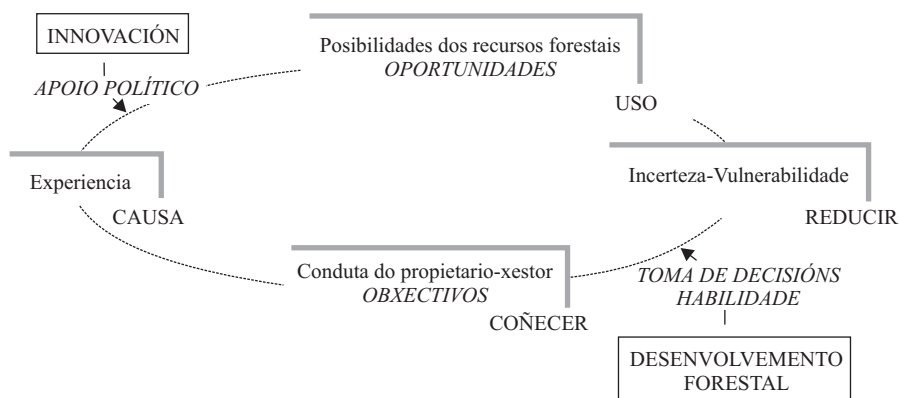
FONTE: Adaptado a partir de *Local Development Process*, de Amdam (2001).

Conforme ao primeiro dos criterios, as experiencias que ata agora se viñeron desenvolvendo en Galicia trataron principalmente con sistemas de prevención e extinción de incendios, aínda que campos como a mellora xenética e silvícola tamén adquiriron relevancia, dada a importancia das plantacións monoespecíficas para a produción de madeira (Chas *et al.*, 2002). Porén, o estudo da explotación forestal desde a súa perspectiva socioeconómica non está suficientemente documentado e son estas liñas, dinámicas e adaptadas ás necesidades da explotación forestal galega, as que permitirán superar unha das súas principais carencias: a falta de veracidade na información por descoñecemento do valor económico real da actividade forestal. En Galicia, a gran maioría dos propietarios forestais, especialmente individuais, xestionan as súas masas atendendo aos seus propios obxectivos, xeralmente asociados ao investimento do monte no curto-medio prazo sen criterios de eficiencia. Este comportamento ‘individualista’ do xestor forestal maniféstase na falta

de traballo con experiencia en modelos de xestión que melloren a capacidade para superar atrancos e a habilidade para aproveitar oportunidades.

Consonte co segundo dos criterios, a innovación partirá da acumulación previa de experiencias en xestión, do coñecemento das posibilidades que pode ofrecer o noso ámbito territorial e da actitude e da aptitude dos verdadeiros actores: os propietarios forestais. E todo isto baixo a supervisión e o apoio da Administración Pública, que debe velar por que se reduzan as dificultades que presenta o investimento nun modelo económico como é o forestal, cunha alta incerteza e con proxección no longo prazo (figura 3).

**Figura 3.-** Esquema metodolóxico da innovación forestal



En definitiva, o sector forestal en Galicia ten que retomar e completar o seu crecemento con modelos de xestión silvícola adoptados en países que, cunhas certas similitudes, teñen un maior desenvolvemento en investigación e en innovación forestal. Para iso, seleccionáronse catro puntos básicos de estudo en distintos ámbitos europeos para a súa posible adaptación a Galicia: as redes de contabilidade, os modelos de cooperación, os programas de educación e asesoramento, e as medidas públicas de apoio económico. Todos eles serán analizados en tres fases: a descrición das experiencias que desta materia se dispón actualmente en Galicia, base para a posible aplicación ou adaptación de modelos europeos; unha posterior análise dos principais programas ou medidas desenvolvidos en diferentes rexións europeas e, por último, a xeración de criterios para a súa adaptación á Comunidade.

## 2.1. REDES DE CONTABILIDADE FORESTAL: ANÁLISE DA RENDIBILIDADE ECONÓMICA FORESTAL

Malia a relativa importancia no conxunto económico da rexión e da interrelación con outros sectores, a silvicultura foi sistematicamente marxinalizada das re-

flexións e negociacións políticas en materia económica. Os estudos realizados ata o momento en Galicia limitáronse ao campo da economía aplicada ou ben se resumiron en estatísticas de diferentes anuarios e informes da Administración Pública, sen desenvolver un plan contable que determinara a progresión socioeconómica dunha mostra de explotacións forestais tipo. Neste sentido, caracterizar polo miúdo a propiedade forestal constitúe a base para a aplicación da rama contable á explotación forestal, sendo esencial avanzar nesta liña para concretar claramente o papel económico do monte en Galicia.

Como consecuencia da falta de referencias bibliográficas, a situación económica da explotación forestal galega comeza a atoparse cunha serie de dificultades para a súa continuidade dentro dunha economía de mercado. Revitalizar un sector forestal familiar implica novas fórmulas metodolóxicas de estudo que desenvolvan unha base de datos completa en canto a esta actividade, especialmente en contabilidade de custos e de ingresos da explotación. En Europa, a pesar da importancia desta actividade, tamén as súas condicións económicas están pobremente documentadas, identificándose repetidamente a ausencia deste tipo de información coma un atranco para o seu perfeccionamento (Hyder *et al.*, 1994; Harrison, 2001). Porén, Galicia presenta un desfacemento temporal en contabilidade forestal con respecto a outros países máis dinámicos nesta materia, atranco que orixinou que os principios económicos do sistema forestal galego non respondan ás características particulares da súa propiedade e industria.

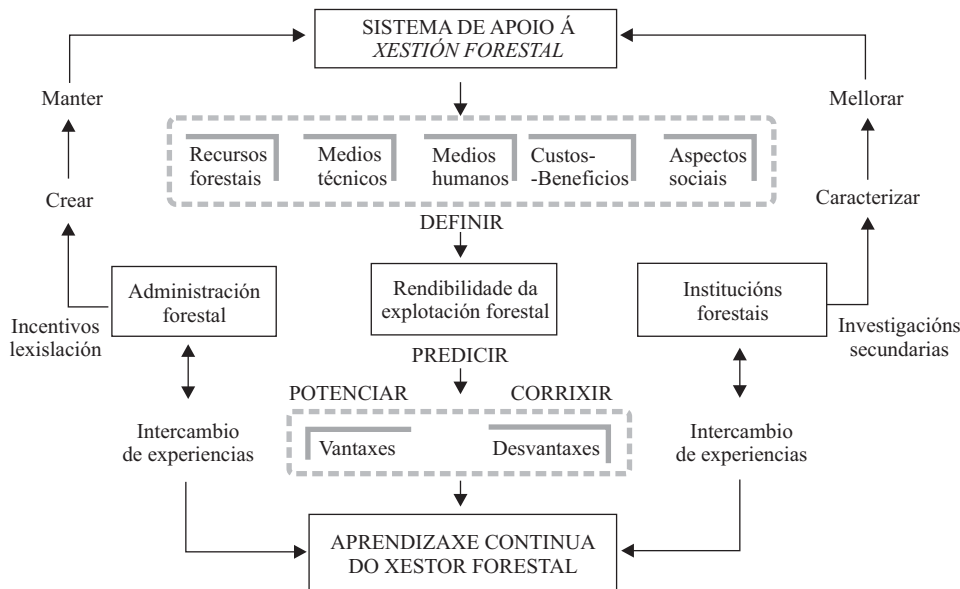
Desde esta perspectiva, a dispoñibilidade de información forestal contable é unha referencia de grande utilidade para os propios xestores. Coñecendo todas as clases de actividade propias dunha explotación proporciónase a estrutura ideal para unha valoración completa do papel e significación da silvicultura (Sekot, 2001), desenvolvendo metodoloxías públicas ou programas legislativos efectivos que resolvan problemas específicos na toma de decisións e na xestión (figura 4). Pero ademais destes factores intrínsecos á explotación forestal, para un completo estudo económico é necesario involucrar axentes externos a esta, como son os provedores de materia prima, as industrias do sector e os servizos de seguimento e administración (Harrison e Qureshi, 2000).

Polo tanto, e dado que a silvicultura computa unha pequena parte de todas as actividades agrícolas e non agrícolas dunha explotación, establecer unha rede pura de contabilidade forestal para o seguimento da súa rendibilidade é unha tarefa complexa e, neste sentido, menciónase a posible adaptación e proxección á silvicultura das estatísticas económicas agrícolas existentes.

En Europa, a socioeconomía da silvicultura a pequena escala foi —e é— amplamente estudada en países cunha gran tradición en anuarios forestais de contabilidade ou con redes permanentes de seguimento silvícola (Niskanen e Sekot, 2001; Brandl, 2002). Así, en Finlandia destaca, entre outros, o *Statistical Yearbook of Forestry (Anuario Estatístico de Silvicultura)* do *Finnish Forest Research Institute (Metsäntutkimuslaitos-METLA)*; no Reino Unido, a *Forestry Commission* recompi-

la anualmente información estatística relativa a múltiples aspectos da actividade forestal de Inglaterra, Gales, Escocia e norte de Irlanda no anuario *Forestry Facts & Figures (Información Detallada sobre Silvicultura)*; en Noruega, o servizo *Statistics Norway (Statistisk Sentralbyrå)*, servizo oficial de estatísticas do país e que depende administrativamente do Ministerio de Finanzas, realiza anualmente un estudo exhaustivo do subsector forestal en colaboración con outras institucións; e en Suecia, a *Swedish Forest Agency (Skogsstyrelsen)*, institución pública responsable en materia forestal e con competencia en estatística oficial do monte, presenta anualmente o *Swedish Statistical Yearbook of Forestry (Anuario Estatístico Sueco de Silvicultura)*. Como sinala Sekot (2001) na súa revisión de experiencias e resultados de redes contables forestais en Austria, estas metodoloxías demostraron mellorar a xestión da explotación forestal.

**Figura 4.-** Esquema dunha rede de contabilidade forestal



Así e todo, a información contable existente na actualidade mostra unha serie de deficiencias que é necesario mellorar tanto na fase de creación coma na de mantemento deste tipo de redes. De feito, as redes contables desenvolvidas ata o momento, como submostras dunha rede de contabilidade agrícola, non revelan a significación ou a representatividade da silvicultura na explotación agroforestal. A este problema de definición únense os inconvenientes asociados á inexistencia dun plan contable na maioría das explotacións que, xunto coa gran variabilidade en terminoloxía forestal entre países, dificulta a súa análise e comparativa. Outro problema na formulación dunha rede contable é a selección e a representatividade da mostra que



reflecta de forma obxectiva a evolución do modelo de explotación analizada e que permita obter conclusións estatisticamente fiables. Coñecida a mostra motivo de análise, é necesario reducir a incerteza propia da toma de datos, considerando o grao de fiabilidade dos resultados achegados polo xestor forestal. Ademais, ás dificultades propias do establecemento dunha rede uníranse os potenciais inconvenientes do seu seguimento. Entre estes cítanse a falta de cooperación e de continuidade na rede por parte dos seus participantes, a fiabilidade dos datos achegados polos propietarios integrantes e o elevado custo de seguimento.

Polo tanto, é preciso establecer un amplo rango de aspectos metodolóxicos dentro dunha estrutura analítica detallada para alcanzar de forma eficiente uns resultados estándares imparciais. Cambiar esta situación require activar ou mobilizar as redes xa existentes e establecer outras novas que proporcionen un maior coñecemento da economía da explotación forestal. A aplicación de redes contables en Galicia debe partir dunha análise previa das explotacións forestais existentes e a súa agrupación posterior a partir de factores produtivos. Esta rede proporcionará a información contable necesaria para ser utilizada de forma directa na medición de indicadores socioeconómicos de sostibilidade forestal propios da certificación.

## 2.2. MODELOS DE COOPERACIÓN: PARTICIPACIÓN E XESTIÓN EN COMUNIDADES FORESTAIS

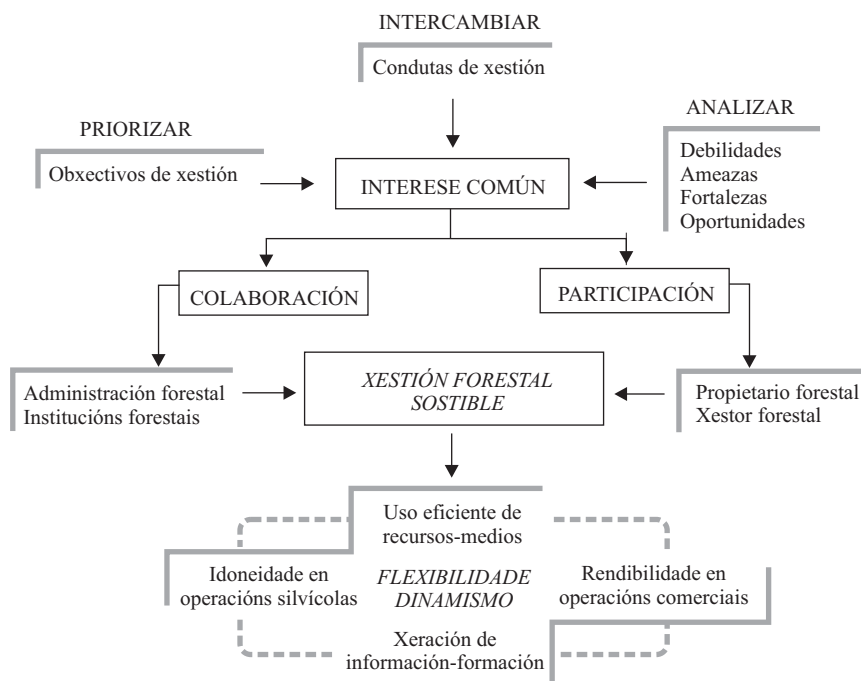
Aos problemas socioeconómicos citados anteriormente únense as desvantaxes propias da fragmentación territorial de Galicia, atranco importante para un manexo silvícola eficiente. Partindo desta base, asegurar a competitividade e a rendibilidade desta actividade require desenvolver novas formas de cooperación e melloras loxísticas e informativas que atenúen este inconveniente (Mitchell-Banks, 2001; Uusi-vuori e Kuuluvainen, 2001; Marey *et al.*, 2004).

Neste sentido, as comunidades, agrupacións, asociacións e/ou cooperativas forestais demostraron un maior grao de dinamismo e de flexibilidade fronte aos novos desafíos na xestión forestal ca outras formas de posesión da terra (Bollin e Eklkofer, 2000; Frank, 2001). Como modelo operativo de xestión, este tipo de comunidades estimulan a continua interacción e cooperación entre propietarios forestais de cara a un fin común. Cuestións como, entre outras, de que medios humanos e técnicos se dispón?, cales son as metas de xestión que hai que alcanzar? ou, que procedemento se ten que seguir?, son materializadas nun plan estratéxico de actuación silvícola e comercial de maior eficacia e adaptabilidade, que permite a incorporación de novas tecnoloxías e a cualificación de recursos humanos. A figura 5 mostra como conseguir unha administración e xestión forestal responsable partindo de dous piares: o interese común dos propietarios e a flexibilidade e o dinamismo das solucións achegadas.

A aplicación a Galicia deste modelo de xestión forestal comunitaria xa existe e lévase a cabo mediante os *montes veciñais en man común* (MVMC) no 33% da súa

superficie forestal. Como xa se dixo, nun número superior a 2.800 comunidades este tipo de “grupos forestais” xestionan máis de 670.000 hectáreas na rexión. Con diferentes teorías en canto á súa orixe, neste tipo de propiedade privada colectiva ser “veciño comuneiro” implica legalmente ter dereito a participar nun proceso democrático-assemblyario de decisión colectiva sobre unha serie de asuntos relacionados co monte: o dereito de acceso, o dereito de uso e o dereito de participación no rendemento económico da explotación forestal (Fernández *et al.*, 2006).

**Figura 5.-** Principios operativos da cooperación forestal



Estas comunidades caracterízanse na súa gran maioría por ser deficitarias en capital humano, e están principalmente integradas por comuneiros de avanzada idade, retirados da actividade agrogandeira, sen información nin formación forestal e que participan nestes colectivos sen percibir contraprestacións económicas individuais, factores que poden aumentar as posibilidades de abandono ou de infrautilización das terras (Fernández *et al.*, 2006). Se a este problema de xestión colectiva lle sumamos que cada vez con maior frecuencia unha importante fracción destas comunidades veciñais está representada por profesionais de fóra da agricultura ou da gandería, non depender dos recursos colectivos e non obter beneficios da participación poden determinar tamén o absentismo ou a falta de acción na xestión (Ostrom, 1990). Así, no rural galego a inexistencia dunha base social que permita desenvol-

ver ou continuar proxectos de aproveitamento colectivo nos MVMC conforma unha importante debilidade (Fernández *et al.*, 2006), a pesar de seren espazos clave para o sector forestal galego e fonte de renda para as comunidades rurais (Prada *et al.*, 2005).

En Europa, atopámonos con múltiples exemplos de cooperación ou de asociaciónismo forestal, destacando especialmente a Unión de Silvicultores do Sur de Europa, que agrupa xestores franceses, españois, gregos, portugueses e italianos. En Austria, destacan as cooperativas locais de propietarios forestais *Waldwirtschaftsgemeinschaft*, a miúdo integradas en asociacións federais de propietarios. En Francia existen unhas 11.000 comunidades forestais (*Communes Forestières*), a maioría en zonas de montaña, que agrupan preto do 20% da superficie forestal total do país. En Italia, a *Magnifica Comunità*, no val de Fíeme, é un exemplo de asociación forestal de montaña que proporciona un modelo *bottom-up* (de abaixo a arriba) de sostibilidade no uso dos recursos (Merlo, 1995), sendo menos coñecida a *Comunaliae Pamensi* no norte dos Apeninos. Xa no ámbito europeo, a *European Federation of Municipal and Local Community Forests* é unha alianza de propietarios e de comunidades de montes, e nalgúns casos de xestores, cuxo obxectivo é a xestión dos intereses e motivacións forestais dos distintos países membros. Esta alianza, que representa uns mil propietarios forestais, engloba unha superficie de 25 a 30 millóns de hectáreas arboradas.

O proceso democrático-sembleario dunha comunidade forestal como organización colectiva ten que resolver, ademais, outro inconveniente de carácter interno. Como a propia palabra indica, “participar” implica un conxunto de individuos, de diferentes opinións, perspectivas e intereses con respecto ao uso e á xestión dos recursos da comunidade. Ante este feito xorden conflitos internos na comunidade que poden determinar a non participación dos integrantes e a paralización das actividades. No seu estudo sobre conflitos de participación e xestión en comunidades forestais, Skutsch (2000) sinala que non recoñecer a existencia destes conflitos internos pode ter desencadeado e seguir desencadeando o fracaso –colapso– de numerosos proxectos en comunidades forestais: se non se identifica a existencia de conflito, non se poderá entender e analizar a súa natureza e, polo tanto, non se poderá resolver. En definitiva, a “participación” é o mellor camiño, a forma máis eficiente para alcanzar obxectivos en xestión forestal e non un tópico relacionado “cos dereitos ou coas autorizacións políticas” (Skutsch, 2000).

### 2.3. PROGRAMAS DE EDUCACIÓN E ASESORAMENTO: EXTENSIÓN FORESTAL

Outro factor de relevancia que é necesario investigar na eficiencia forestal é o capital humano. Así, Stefanou e Saxena (1988) verifican a importancia da educación e da formación dos propietarios forestais para unha explotación eficiente, é dicir, as habilidades e as calidades, sendo tamén especialmente importante a propia

experiencia adquirida, o saber facer (Evans, 1987; Marey *et al.*, 2006). Noutras palabras, a carencia de educación formal entorpece, aínda que non impide, a mobilización produtiva do monte (Fernández *et al.*, 2006).

En Galicia non existe un servizo de extensión forestal como tal, polo que un dos problemas máis significativos aos que se enfronta o propietario galego para o seu efectivo desenvolvemento e completa implicación na súa explotación é a ausencia de formación. Por iso, a ordenación de montes, a pesar de ser Galicia unha das rexións españolas de maior vocación forestal e de capacidade produtiva, non tivo unha implantación adecuada. A pequena superficie de xestión, o escaso peso dos ingresos silvícolas na economía da explotación e, en definitiva, o paulatino desarraigamento pola propiedade maniféstanse na falta de formación e de interese forestal por parte do propietario. Pero a falta de información e de formación do xestor forestal tamén se asocian á descoordinación entre departamentos administrativos como, por exemplo, entre agricultura e montes, ou outros servizos públicos de asesoría afíns. Estas deficiencias provocan a necesidade de xerar, mediante a participación activa de todas as partes interesadas, un sistema de información transparente, que se plasme en iniciativas forestais coherentes coa realidade existente.

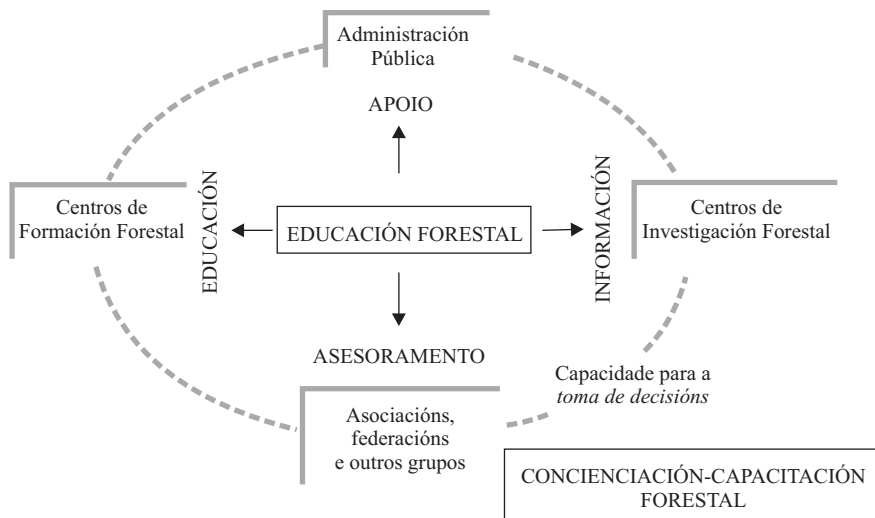
Neste sentido, Hermelin (2001) sostén que son tres os puntos que hai que desenvolver para motivar o xestor forestal de cara a unha explotación racional dos recursos dentro dunhas condicións de mercado determinadas: a dispoñibilidade de servizos de información forestal, a preparación técnica e o asesoramento profesional. Polo tanto, a educación e a formación dos propietarios de terras, xunto coa interacción destes con outros propietarios e profesionais forestais, xera experiencia e mellora as habilidades de xestión (Mahapatra e Mitchell, 2001). Deste modo, é posible recuperar a confianza pola actividade forestal como fonte de ingresos tanxibles e beneficios non comerciais, reducíndose a incerteza á hora de innovar ou de adoptar novas tecnoloxías na explotación (Pattanayak *et al.*, 2003).

Os sistemas de asesoría –extensión– forestal, medios habituais de consulta en rexións de ampla tradición forestal, demostraron ser o medio máis efectivo para promover unha xestión forestal sostible e revitalizar a silvicultura familiar. Dese modo, asegúrase a integridade dos recursos forestais no tempo e refórzase o papel dos ingresos forestais na economía familiar. E dado que os propietarios non só adoptan medidas en función dos seus intereses senón que nalgúns casos seguen tendencias conxuntas con outros membros da súa comunidade rural (Mahapatra e Mitchell, 2001), é necesario que esta información alcance o seu equilibrio a través dos organismos competentes. Por tradición e por coñecementos, os profesionais forestais han de iniciar unha xestión adaptativa do monte, minimizando as consecuencias do conflito xerado entre diferentes intereses e valores en canto ao uso e ao manexo dos recursos forestais. E este proceso implica que a Administración desenvolva unha información e consulta pública continua e transparente, que baixo os criterios dunha comunicación efectiva leve a un entendemento común (figura 6). En definitiva, o obxectivo estratéxico da extensión forestal ha ser a promoción

dunha información e formación continua e renovada, facilitando a toma de decisións de éxito nesta actividade e que proporcione a habilidade e os recursos necesarios para iso.

Hoxe, as principais fontes de información forestal dispoñibles en Galicia son os servizos administrativos da Xunta de Galicia, a través dos servizos de extensión agraria ou a través dos distritos forestais, e as organizacións e asociacións forestais. A Administración Pública destaca especialmente polo seu particular compromiso na coordinación de información e formación profesional en materia de montes, incentivando liñas de educación, investigación e innovación forestal a través de institutos ou de escolas profesionais e fomentando a sensibilización por unha xestión sostible dos recursos forestais. Dentro dos servizos administrativos, os “distritos forestais” conforman a unidade pública básica de asesoramento, xestión e execución forestal máis directa e práctica, especialmente importante naqueles montes consorciados ou conveniados coa Administración. Este tipo de asistencia pública constituiría o modelo de extensión forestal desexable para Galicia, aínda que as súas funcións informativas e formativas teñen que mellorar de forma continuada mediante unha auténtica coordinación e avaliación *ex-ante*, *mid-term* e *ex-post* daquelas prácticas forestais, comerciais e industriais realizadas no territorio obxecto de intervención do distrito.

**Figura 6.-** Promoción da educación forestal



Con todo, a extensión forestal en Galicia é principalmente asumida e desempeñada por asociacións sen ánimo de lucro de propietarios de montes, conformando actualmente un eixe clave no asesoramento e profesionalización forestal na rexión. Como ben definen Fernández *et al.* (2006), estas entidades nacen ante a necesidade

de mellorar a rendibilidade das explotacións forestais e a calidade dos seus produtos e servizos mediante actividades de formación e divulgación, de asesoramento técnico, administrativo e xurídico, financiadas parcialmente pola Administración Pública. A clave do éxito deste tipo de asociacións radica fundamentalmente no traballo e na estreita cooperación entre técnicos da organización e propietarios asociados en todas aquelas materias relacionadas co monte, desde a plantación ata a comercialización de produtos, protexendo os seus intereses e axudando a alcanzar os seus obxectivos de xestión.

#### **2.4. MEDIDAS PÚBLICAS DE APOIO ECONÓMICO: DIMENSIÓN POLÍTICA DA XESTIÓN FORESTAL**

Nun escenario coma o sector forestal galego, cunha gran variedade de actores con múltiples intereses, é indispensable asegurar, en primeiro lugar, a coordinación a todos os niveis para poder alcanzar, en segundo lugar, unha xestión forestal sostible mediante ferramentas públicas de apoio consensuadas e aceptadas por todos os axentes implicados. Como sinalan Prada *et al.* (2005), a participación na elaboración e a aplicación das decisións políticas, tanto por parte da poboación afectada coma dos axentes que han de aplicalas, aumentan as probabilidades de que os obxectivos se alcancen dunha forma eficaz.

Esta diversidade de poboación obxectivo, con notables diferenzas socioeconómicas (idade, educación, sexo, renda familiar, [...]), territoriais (localización, tamaño, parcelamento da propiedade, [...]), e de actitude e práctica forestal, limita ou imposibilita que as distintas medidas, ferramentas ou programas públicos de apoio económico á actividade forestal se axusten razoablemente ao perfil do demandante. En Galicia, considerando a dinámica evolutiva e a situación actual da actividade forestal, é importante diferenciar dous perfís básicos de propietario e/ou de xestor forestal: o “agricultor”, cun marcado vínculo emocional coa terra e cunha importante dedicación á actividade forestal, e o “novo propietario de monte”, non vinculado á agricultura, xeralmente menos aferrado á propiedade e máis proclive a contratar asistencia profesional en materia forestal (Marey, 2003).

Nesta Comunidade, a dimensión política do monte veuse centrando de forma xeneralizada na produción e na innovación tecnolóxica de plantacións monocultivo de escasas especies comerciais de crecemento rápido. Ao igual ca outras rexións, estas políticas de forestación pretendían frear posibles desequilibrios territoriais e xerar riqueza económica en áreas rurais claramente desfavorecidas, así como manter e mellorar os recursos naturais existentes. Así, cítase a reforma europea da *Política Agraria Común* (PAC) do ano 1992, amplo marco político que buscaba en última instancia promover unha planificación territorial e un desenvolvemento rural ambientalmente sostible. Dentro das súas medidas de acompañamento, cítanse especialmente os Regulamentos comunitarios (CEE) 1610/89, polo que se establecen accións de desenvolvemento e de aproveitamento dos bosques en zonas rurais, e

2080/92, polo que se establece un réxime comunitario de axudas ás medidas forestais na agricultura, para compensación de rendas agrarias, mediante a forestación de terras agrarias marxinais e a súa mellora silvícola. Ambas as dúas liñas se fusionaron no Regulamento 1257/99 sobre axudas ao desenvolvemento rural, a cargo do Fondo Europeo de Orientación e de Garantía Agrícola-FEOGA.

En Galicia, os Regulamentos (CEE) 1610/89 e 2080/92 serían implementados mediante o Decreto autonómico 250/93 polo que se aproba o programa rexional de axudas a medidas forestais na agricultura, centrado en tres liñas de traballo: as “axudas forestais en agricultura” (liña verde), as “axudas a accións de desenvolvemento e ordenación dos bosques” (liña azul) e as “axudas para a mellora e conservación dos bosques de frondosas” (liña amarela). Así, entre os anos 1993 e 1997 investíronse en Galicia 16,1 millóns de euros para financiar plantacións forestais e os seus tratamentos de mellora e 1 millón de euros para manter as forestacións e compensar as perdas de ingresos (Valero, 1997).

Fóra do financiamento público mediante pagamentos directos á actividade forestal, outro mecanismo de intervención pública en Galicia é a subscripción de convenios e consorcios por parte da Administración forestal con comunidades de MVMC. Nestes contratos, o principal obxectivo é a repoboación forestal total ou parcial das terras, regulándose a distribución das cargas e dos beneficios derivados do monte en porcentaxes variables en función do contrato existente, consorcio ou convenio. Segundo Fernández *et al.* (2006), os MVMC tiñan, no ano 1999, 959 convenios e 618 consorcios asinados coa Administración, englobando o 56% destas comunidades de montes e o 45% da súa superficie total.

Porén, o volume total de investimento real da Xunta de Galicia en materia de montes mantívose practicamente estancado, en moedas constantes, nas últimas décadas, especialmente entre os anos 1999-2001 (Fernández *et al.*, 2006). Polo tipo de investimento, estes autores poñen de manifesto que os fondos destinados á prevención e á defensa contra incendios forestais supuxo o 60% dos orzamentos públicos entre os anos 1994-2001, para incrementarse ata un 70% durante o exercicio 1999-2001 en detrimento dos investimentos en ordenación, reestruturación e desenvolvemento do sector forestal. Dentro destes últimos fondos, os investimentos destinados a tratamentos silvícolas parecen terse duplicado en moeda constante entre os anos 1994 e 2001, principalmente en detrimento dos investimentos a repoboacións que durante este período se reduciron nunha cuarta parte. En definitiva, a estratexia pública en Galicia parece centrarse na actuación directa en materia de incendios forestais, deixándolle o investimento forestal á iniciativa privada mediante incentivos económicos (Fernández *et al.*, 2006).

O contexto forestal actual demanda, así e todo, novos enfoques no deseño de programas ou de medidas públicas de carácter económico para o sector nun intento de abarcar ou de cubrir a multiplicidade de obxectivos relacionados co desenvolvemento rural en xeral e coa xestión forestal sostible en particular. Así, asístese a un cambio na valoración dos recursos naturais, especialmente dos espazos rurais, onde os valores ou as actividades tradicionais se combinan cos ambientais e cos

culturais (Prada *et al.*, 2005). Neste contexto, as políticas públicas de conservación, ordenación e planificación forestal xeraron unha lexislación particularmente significativa, así como novos retos de futuro para o desenvolvemento económico, social e ambiental das áreas rurais en función dos recursos forestais.

### 3. CONCLUSIÓNS

Analizar o crecemento do sector forestal en Galicia mediante indicadores de superficie pode apuntar, en primeiro termo, cara a unha aposta decidida por parte dos propietarios de terras por este subsector agrario. Porén, estes índices non reflicten realmente a situación do monte galego, posto que este incremento se asenta principalmente na crise dos subsectores agrícola e gandeiro, así como na falta de alternativas para a terra que non pasen en moitos casos pola súa forestación. Na actualidade, case un 70% da superficie da Comunidade galega é terreo forestal, o que supón un enorme potencial socioeconómico que aínda non se viu referendado polas características produtivas deste sector, principalmente polas súas deficiencias estruturais e pola falta de definición de obxectivos e de modelos de desenvolvemento forestal.

O punto de partida para o desenvolvemento do sector forestal en Galicia está naqueles procedementos que permitan caracterizar a súa situación actual. Neste caso, as redes de contabilidade constitúen unha ferramenta de enorme importancia para coñecer a repercusión do sector nos niveis micro e macroeconómico, e a súa implantación e desenvolvemento ten que partir dun rigoroso estudo que permita identificar baixo criterios estatísticos aquelas explotacións representativas dunha subpoboación do universo poboacional.

Un elemento que pode afectar tanto nestas primeiras etapas de caracterización da situación de partida coma no posterior desenvolvemento de modelos de xestión silvícola constitúeo as carencias en materia de extensión forestal. Esta actividade debe ser acometida de forma prioritaria, dado que as actuais insuficiencias neste factor poñen en cuestión a consideración desta como sector económico e técnico, onde a desconfianza e o receo por parte do propietario forestal cara a outros actores da cadea é un elemento característico. Dada a escasa tradición que no manexo forestal presenta a rexión, as campañas de formación e de extensión forestal deben partir dun diagnóstico do nivel actual de desenvolvemento e deben enfocarse cara á capacitación dos silvicultores galegos como colectivo dinámico e eficiente no menor prazo de tempo posible.

Outro dos problemas do noso monte asóciase á súa propia estrutura. A importante fragmentación e o pequeno tamaño da propiedade individual fan inviables medidas de mellora nas explotacións. A principal solución pasa polo asociacionismo e pola formación de comunidades de propietarios forestais das que xa se dispón de experiencia en Galicia, posto que os montes veciñais en man común son realmente comunidades de propietarios forestais baixo outro réxime xurídico. Así, a



cooperación e a asociación forestal permitiría afrontar novos retos inabordables de forma individual.

Por último, asegurar a competitividade do sector forestal galego require desenvolver futuros modelos de cooperación e conseguir compromisos de dedicación entre todos os actores involucrados, especialmente a Administración Pública. Unha política forestal de éxito necesitará esforzos en todos os niveles e desde os distintos eixes clave na súa dinamización para realzar un sector artesanal en paulatino abandono. E isto ten que partir dun coñecemento exhaustivo e continuo da realidade galega que, mediante un enfoque multidisciplinar, dirixa o sector cara a unha economía de mercado.

Non se trata, pois, de romper a lóxica existente no noso medio rural, senón de complementalo mediante a súa adaptación e modernización ás novas condicións de produción e organización forestal: aproveitar a oportunidade produtiva do monte en Galicia sen abandonalo ante o atraso en formación e en xestión forestal.

## BIBLIOGRAFÍA

- AMDAM, J. (2001): “Future Challenges for Small-Scale Forestry- Examples from the West Coast of Norway”, en A. Niskanen e 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*. (Proxecto 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 e 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 e 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*. (Tese de doutoramento). 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 e 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 e 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.
- STEFANOY, 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: Nacións Unidas, Servizo de Publicacións.

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 e F.J. Jiménez [ed.]: *Un programa de forestación de superficies agrarias: legislación y aplicación*, pp. 277-299. Madrid.