

---

*José Pérez Vilariño (\*)*

---

## *Construcción social del monte y desarrollo corporativo del sector forestal*

### **1. EL VALOR ESTRATÉGICO DEL MONTE**

La dimensión más relevante del cambio que está experimentando la concepción del bosque viene definida por el hecho de que el monte está dejando de constituir una realidad marginal, separada y lejana de la ciudad. La necesidad creciente de ámbitos de recreo que sienten los habitantes de las grandes aglomeraciones urbanas y la búsqueda generalizada de calidad de vida están convirtiendo al bosque, de espacio lejano y fuente de materias primas, en un valor socialmente vigilado. A escala mundial, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), y en el ámbito de la Unión Europea, la Resolución Legislativa de 30 de enero de 1997 abren una nueva visión global y moderna de los recursos forestales.

Tres hechos, íntimamente ligados entre sí y la triple función de los bosques, permiten comprender este cambio radical.

1. En primer lugar, *la creciente demanda de madera y de productos derivados de ella*. En este momento el consumo de madera por habitante —y más aún el de papel— constituye uno de los indicadores más significativos, no sólo del nivel, sino de la calidad de vida de una sociedad. El consumo de madera (equivalente de madera en rollo) por habitante en la actualidad y en las previsiones para el año 2000 oscila entre 1,5-2 m<sup>3</sup> en los EE.UU., 0,7-1,0 m<sup>3</sup> en la UE y 0,4-0,7 m<sup>3</sup> en España, superando asimismo 1 m<sup>3</sup> los Países Nórdicos, Canadá y el Japón. Por su parte, el consumo de papel se sitúa en los EE.UU. alrededor de unos 300 kg por habitante; en la UE supera los 200 kg y en España los 100 kg (FAO, 1991). Los EE.UU., Canadá, los Países Nórdicos, Alemania,

---

(\*) Catedrático de Sociología. Universidad de Santiago de Compostela.

Austria, Nueva Zelanda... aparecen como consumidores destacados, al tiempo que son los países con los mejores bosques artificiales o productivos del mundo; esto es, con los bosques mejor capitalizados.

La madera constituye un recurso renovable, que ennoblece y humaniza los entornos, a los que da una dimensión biótica y por ello especialmente acogedora. En definitiva, la madera tiende a generar espacios de gran calidad. Por su parte, el consumo de papel está en la base del desarrollo tecnológico y educativo, así como de la generalización de las mejoras higiénicas fundamentales, pudiendo al mismo tiempo su producción y consumo integrarse en un ciclo renovable sin especiales problemas de contaminación y un balance energético positivo, frente al saldo fuertemente deficitario de otros materiales alternativos en la construcción como el acero o el aluminio.

Mientras el consumo de madera siga creciendo a un ritmo de un 2% anual y su producción sólo al 1%, es claro que la forestación y la producción intensiva de madera aparecen como una necesidad crucial. La tala de bosques naturales es la consecuencia de esta dramática situación de escasez de uno de los recursos estratégicos en todas las sociedades. Por su parte, las enormes superficies abandonadas por la agricultura tienen, en la producción forestal, un espléndido horizonte de reutilización, al tiempo que su nuevo uso permite evitar la desertización y favorece la ordenación del espacio rural.

Importa señalar, a este propósito, que la relación entre superficie forestal y agrícola ha dependido siempre de la presión demográfica y del desarrollo tecnológico. Cuando una población tuvo necesidad de incrementar las tierras de cultivo, recurrió a la roturación del monte o la tala del bosque, tal como sucede todavía hoy en países del tercer mundo. La necesidad de divisas para equilibrar la balanza comercial agrava aún más la presión sobre las reservas forestales. Los bosques del Amazonas y de varios países del Este Europeo constituyen casos bien conocidos. En los EE.UU. y la UE se está produciendo el proceso inverso. La reducción de la población activa en la agricultura ha sido constante, lo que no ha evitado un grave problema de excedentes agrarios, que está forzando la reforestación de tierras de cultivo. Este proceso no cuenta sin embargo, con una legitimidad similar a la de los cultivos agrícolas. No resulta difícil comprender la necesidad de roturar montes o bosques para dar de comer a la población. La falta en las ciudades de una cultura forestal similar plantea una contradicción entre la producción de madera y la necesidad de disponer de espacios de recreo y garantizar la calidad ambiental. Resulta sorprendente que ciertos grupos puedan llegar a considerar una plantación de madera, a 15, 30 ó 100 años, una explotación abusiva de un suelo, sometido antes a la recolección anual de cereales, tubérculos o hierba.

Una simple mirada histórica al bosque pone de manifiesto que la producción de madera, como recurso básico de consumo (unida a otras producciones complementarias de productos silvestres), ha sido siempre la función primordial del bosque. En primer lugar bajo la forma de leña para el hogar, uso todavía hoy prioritario entre la mayoría de la población del mundo. Un segundo uso predominante —aunque hoy algo olvidado en nuestro entorno— ha sido la construcción. Además de los muebles y los aperos de labranza, el piso, el tejado, las puertas e incluso la estructura de las casas, he-

chas por nuestros antepasados hasta nuestros abuelos, usaron la madera como recurso básico. Más aún, nuestras especies consideradas autóctonas –roble y castaño–, fueron apreciadas por nuestros mayores, no tanto por su belleza y calidad ambiental sino por su valor económico. Además de su utilidad como fuente de energía y material de construcción, constituyeron una de las bases de la alimentación familiar y de los animales domésticos.

Esta ojeada retrospectiva permite comprender que la función económica del bosque no surge con los grandes complejos industriales de transformación de la madera. Lo que aparece en los últimos años es el consumo a gran escala. Ello implica una apremiante necesidad de garantizar un suministro regular y homogéneo de grandes cantidades de madera, lo que fuerza a pasar de un modelo de simple recolección a otro de producción intensiva y sensible a las nuevas demandas, derivadas del continuo proceso de innovación tecnológica. El hecho de que la madera –a diferencia de otros recursos básicos agotables como el carbón y el petróleo– sea un *recurso renovable* permite pensar en intensificar su producción y mejorar las calidades. Llega a ser posible incluso concebir una actividad silvícola productiva en términos de cultivo, en alguna manera similares a los de la agricultura, si bien implican plazos desproporcionadamente mucho más largos. Importa, por último, subrayar, a propósito de esta primordial función productiva de madera, que nos encontramos en los albores de otros usos revolucionarios, sobre todo a partir de su aprovechamiento a través de procesos químicos que pueden incrementar enormemente la demanda. Ésta, en cualquier caso, tenderá a crecer fuertemente a medida que se vayan incorporando a la sociedad de consumo los países del segundo y tercer mundo. En este nuevo contexto, las organizaciones de silvicultores y los grupos de investigación de las regiones Atlánticas del Sur de Europa están desarrollando la noción de *bosque cultivado* para diferenciar la parte de bosque dedicada a la producción intensiva de materias primas forestales y en particular de madera. Con este propósito se acaba de crear el Instituto Forestal del Bosque Cultivado, que agrupa una amplia red de Centros de investigación de Francia, España y Portugal.

En un país como Galicia –en el que una de cada tres familias es propietaria forestal– (cuadro 1) la práctica totalidad de la población comprende el importante valor económico de sus bosques (gráfico 1) y su capacidad para servir de base a una importante industria de transformación (gráfico 2). Esta base cultural latente pero realmente muy generalizada, contrasta con la cultura ecologista enseñada en la escuela o difundida habitualmente por los medios de comunicación con un tono demasiado polémico y con un sesgo que tiende a presentar como perjudicial y negativa la función productiva de los montes. Determinados grupos han llegado incluso a afirmar que las industrias de transformación promueven los incendios forestales para obtener madera barata. Tal lógica constituye la expresión más nihilista de la falta de una cultura forestal de base profesional. Los grandes complejos industriales, con inversiones a largo plazo, dependen estratégicamente de un suministro *regular y homogéneo* de madera. Por ello resulta imposible comprender que puedan intentar producir un sentimiento general de impotencia ante el fuego y disuadir al silvicultor de plantar. De hecho desarrollan políticas de apoyo tecnológico a los sil-

CUADRO 1

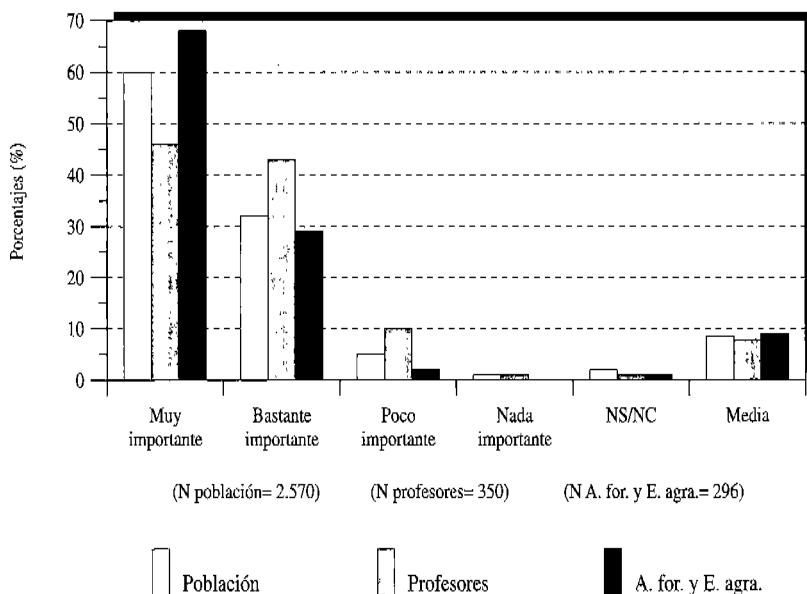
**Estimación del número de propietarios de montes particulares y tamaño medio de las propiedades (base Padrón municipal de habitantes 1986)**

| Provincias                 | Número de propietarios particulares | %          | Media de la propiedad (ha.) |
|----------------------------|-------------------------------------|------------|-----------------------------|
| Coruña .....               | 246.888                             | 36,7       | 1,70                        |
| Lugo .....                 | 116.280                             | 17,3       | 3,23                        |
| Orense .....               | 137.234                             | 20,4       | 1,80                        |
| Pontevedra .....           | 172.216                             | 25,6       | 0,90                        |
| <b>Total Galicia .....</b> | <b>672.718</b>                      | <b>100</b> | <b>1,78</b>                 |

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los resultados de la Encuesta de Cultura Forestal (mayo 1991), realizada por las empresas ALEF-MB y SESFOR para la Dirección Xeral de Montes y Medio Ambiente Natural. Xunta de Galicia. Padrón Municipal de Habitantes de 1986. Mapa Forestal de Galicia 1986.

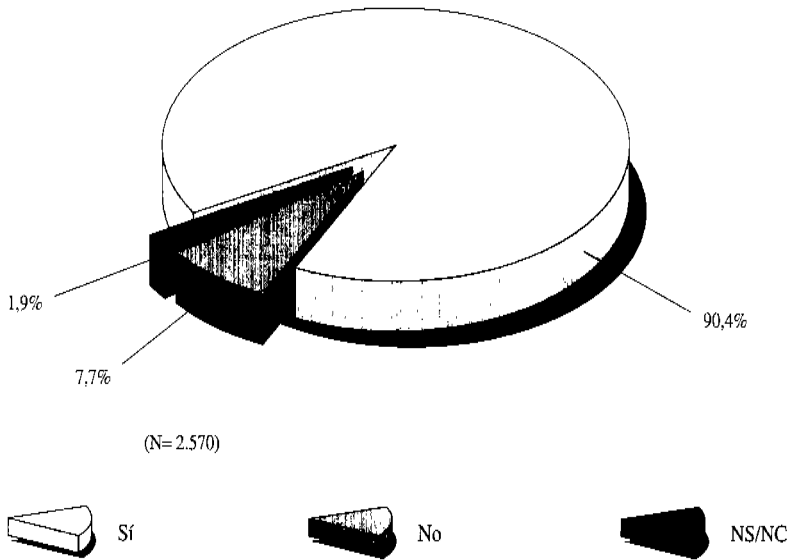
GRÁFICO 1

**Función económica del monte**



vicultores, a través de la puesta en marcha de viveros con planta genéticamente mejorada o de buena calidad. La resistencia que encontraron en España la ética y la cultura empresariales –en el estricto sentido weberiano del término– están, sin duda, en la raíz del tardío y brusco proceso de industrialización. En el sector fores-

GRÁFICO 2  
**¿Debe desarrollarse la producción de madera en Galicia?**  
**(Población general)**

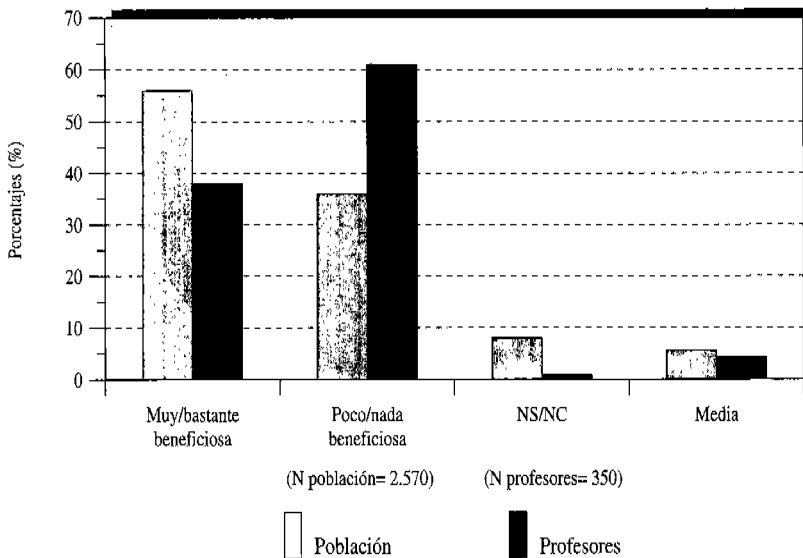


tal diversos agentes parecen empeñados en no dejar extinguir esa hipoteca; entre la mayoría de los profesores de EGB entrevistados en la Encuesta de Cultura Forestal, predominaba la opinión de que la actividad de los industriales de la madera era poco o nada beneficiosa para el monte (gráfico 3). La rápida multiplicación de los agentes interesados y del número de interlocutores (Álvarez-Miranda 1996) hacen urgente un nuevo discurso más abierto y negociador, del que en los últimos años aparecen ya algunas muestras claras.

2. Un segundo hecho, que está despertando una singular atracción y un acercamiento generalizado al bosque, es su *creciente y diversificada oferta de actividades de ocio de singular calidad*. El habitante de la gran ciudad siente una creciente necesidad de disponer de espacios verdes y arbolados, para compensar la aridez de las ciudades. Paradójicamente la ciudad tiende a ser percibida como una nueva forma de selva, mientras que el bosque aparece como un lugar privilegiado de vuelta a la naturaleza y de humanización. La consecuencia es que el bosque se ha convertido en un lugar preferido de recreo. Basta señalar, a este respecto, que los bosques de París reciben al año más visitantes que todos los teatros, cines y lugares de entretenimiento. Si el consumo de papel y de madera constituye un excelente indicador del nivel y de la calidad de vida de un país, el consumo de los servicios recreativos y ambientales de los bosques permite refinar aún más este indicador.

GRÁFICO 3

**La actividad de los industriales de la madera, ¿es beneficiosa para el monte?**



De siempre nuestros antepasados celebraron sus fiestas en bosques especiales, que todavía guardan una particular connotación social. Esta es la razón –junto con su crucial valor económico– que explica que «sotos y robledas» conserven un enorme potencial simbólico en nuestra cultura. Estas arboledas pueden considerarse el correlato funcional en sociedades agrarias, de nuestros parques y bosques periurbanos. De siempre también nuestros mayores practicaron, como una actividad importante, la caza en bosques menos cercanos o humanizados. En suma, nuestros abuelos supieron combinar el aprovechamiento económico y recreativo de sus montes. Como es obvio, su situación de mayor necesidad y menor tiempo de ocio les hizo primar la dimensión económica. Por otro parte, la menor complejidad de la sociedad tradicional y su más elemental tecnología plantearon al bosque un menor grado de exigencia de diferenciación funcional.

El uso recreativo del bosque presenta hoy en las modernas sociedades terciarias –en las que el tiempo de ocio cobra un valor central– una diversificación y estima crecientes. La ampliación de los parques en zonas verdes constituye el eslabón elemental de la nueva cadena de espacios recreativos definidos a partir de una mayor o menor presencia de árboles y del tipo de silvicultura practicada. Los montes y bosques periurbanos, o cinturones verdes de las grandes ciudades, establecen el segundo nivel, apreciable claramente en aglomeraciones como las de París o Bruselas, cuyos bosques –Bois de Boulogne, Forêt de Lacambre o de Soignes– hacen parte ya del entramado

urbano. La Casa de Campo de Madrid podría incluirse en este segundo nivel, junto con la Sierra. Un tercer nivel está constituido por los «bosques abiertos», de los países de la Europa Central y del Norte, que están orientados a la función productiva, pero que pueden ser aprovechados de diversas formas menos intensivas para funciones recreativas (paseo, caza etc.).

Si hace todavía pocos lustros –y en la península ibérica muy pocos años– la mayoría de la población trabajaba en la agricultura, hoy –casi sin habernos dado tiempo a pasar por las fábricas o las industrias–, más de la mitad de la población activa trabaja en el Sector Servicios. El tiempo y la jornada de trabajo ceden horas y días al estudio y al ocio. Con ello crece la demanda de diversificación de las actividades de ocio y sobre todo, de ocio de calidad. Es aquí donde los bosques aparecen con unas enormes potencialidades por aprovechar. El riesgo de una visión simplificada y la falta de un discurso profesional pueden conducir a un planteamiento antagónico entre producción y recreación; entre bosque productivo y bosque recreativo. La sublimación de los graves problemas urbanos de contaminación y el desconocimiento generalizado, entre los habitantes de las ciudades, de las exigencias del monte, hacen muy fácil la difusión de una imagen del bosque más cercana a los dibujos de Walt Disney que al bosque real.

Esta visión mítica permite comprender que el comportamiento de los miles de ciudadanos que invaden los bosques en los fines de semana y durante las vacaciones presente un fuerte grado de disonancia con los programas de aguda sensibilidad ecológica (Chuliá, 1995). El desconocimiento de las más elementales reglas de la lógica forestal y la falta de una educación ambiental práctica producen un fuerte desajuste entre exigencias y comportamiento social. A plazos no muy largos, esta disonancia tiende a degradar los espacios y a incrementar desproporcionadamente el riesgo de incendio en los montes con fuerte presión urbana. Tal como queda apuntado, los actuales usos recreativos del bosque incluyen desde espacios dedicados en exclusiva a esta función, como los parques urbanos, hasta bosques productivos abiertos. En definitiva, las funciones recreativa y productiva son compatibles, pero pueden graduarse. El valor recreativo en el centro de las ciudades puede, como es obvio, llegar a ser exclusivo. Pero ambos valores pueden también encontrarse en diversas situaciones de equilibrio alrededor de las concentraciones urbanas, intensificándose la dimensión productiva, a medida que nos alejamos de los núcleos urbanos. Particular valor recreativo combinado con una importante dimensión económica pueden alcanzar los bosques periurbanos, en los que es posible dar cabida y combinar de muy variadas maneras todo tipo de actividades, tales como paseo, camping, senderismo, granjas especializadas, producción de frutos silvestres, equitación etc. Y todas estas funciones pueden y deben además hacer recurso a una silvicultura, más o menos especializada, en orden a conseguir una gestión sostenible y económicamente viable de todo el espacio mediante técnicas apropiadas de manejo.

El enorme incremento de la demanda de servicios recreativos a los bosques obedece a una diversidad de factores. Cabe, sin embargo, destacar dos. En primer lugar, *la presión demográfica de las ciudades* y la necesidad de encontrar espacios alternativos de recreo, caracterizados por una gran calidad ambiental. Las aglomeraciones urbanas,

debido sobre todo al tráfico, las emisiones industriales, la concentración de población, las calefacciones etc. han llegado a alcanzar cotas de contaminación socialmente difíciles de tolerar. De rebote, esta población mayoritaria proyecta sus fuertes necesidades de calidad ambiental sobre el espacio más lejano y abandonado, y que aparece como sin propietario o de propiedad pública. En definitiva, la tensión dialéctica entre lo manchado y lo limpio, lo contaminado y lo impoluto, la transgresión y el orden que define uno de los arquetipos primordiales de referencia, se proyecta sobre la dialéctica natural-artificial, campo-ciudad. En este contexto, el monte y los bosques representan el último reducto conservable de una naturaleza sobre la que el hombre y su tecnología ponen su mano sin consideración. El bosque aparece así con todo su encanto natural como el lugar privilegiado de descanso y ocio, capaz de ofrecernos las mejores posibilidades de recuperación y de reconciliación con nuestra conducta abusiva en la ciudad. Al descubrir la agresión al campo por la agricultura tecnificada, que abusa de los abonos químicos, la maquinaria y los residuos de la agroindustria, el mito de la virginidad pareciera querer refugiarse en los bosques, imaginados como el último relicto natural, que no debe ser tocado ni manipulado, sino conservado en toda su primaria y natural pureza. Esta última actitud plantea sobre el bosque una demanda de control mucho más estricta que sobre cualquier otro ámbito de actividad. Así se explica la imposición de normativas rígidas que exigen permisos especiales para realizar operaciones silvícolas rutinarias, como las entresacas o las cortas regulares. Cualquier actividad, incluso recreativa, y cualquier intervención son percibidas como un riesgo o un atentado contra la pureza del último relicto imaginado todavía virgen.

La tensión se agrava con *las modernas redes de comunicación, y la generalización del automóvil y otros vehículos de uso individual*, que tornan accesibles espacios hasta hace poco socialmente distantes. La combinación de vehículo personal y grandes espacios potencia y a la vez da respuesta a uno de los valores primordiales de nuestra sociedad: la libertad individual, cuyo ejercicio viene favorecido por la creciente disposición de tiempo libre. De este modo la existencia de una amplia gama de vehículos de uso individual actúa como un decisivo segundo factor que da salida a la creciente presión urbana sobre los bosques.

Importa, sin embargo, observar que, más allá de cualquier visión conflictiva, cabe considerar la nueva situación como una *gran oportunidad* para los montes, si se sabe ordenar y aprovechar su uso. Numerosos espacios que se encontraban alejados y abandonados aparecen ahora como atractivos. En términos de mercado, los montes están suscitando nuevos clientes, que no van a comprar madera, sino que buscan un uso recreativo. Para responder a estas nuevas demandas es preciso recurrir a modelos de gestión y negociación más complejos que incluyan no sólo variables silvícolas sino que tengan, ante todo, en cuenta las demandas y los determinantes sociales. No faltan ya ejemplos que muestran vías practicables para articular la creciente complejidad de las demandas sociales sobre el bosque (USSE, 1996; Oldemann, 1991; García Abril, A. y otros, 1996).

3. El incremento del nivel educativo está desarrollando nuestra capacidad de reflexión sobre el negativo impacto producido por muchas actuaciones irresponsables sobre



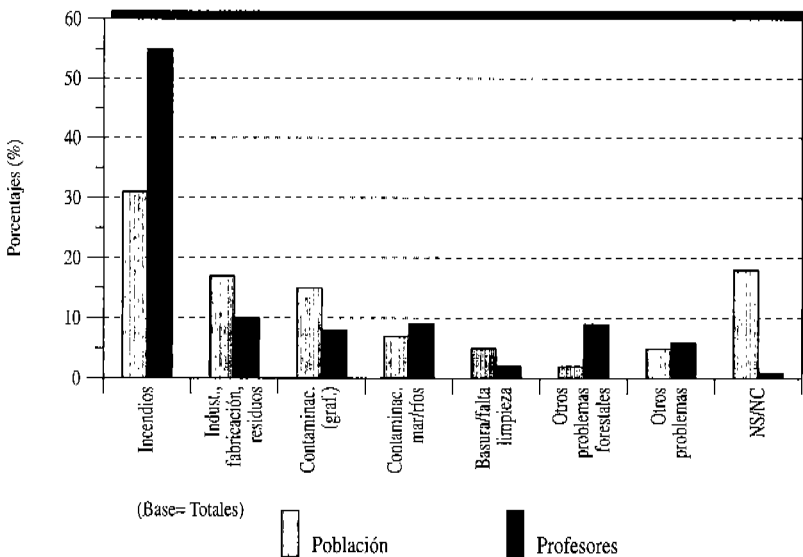
espacios sensibles. De este modo, ha ido surgiendo una nueva *conciencia ambiental*, que reconoce la fragilidad de los recursos naturales y se proyecta de una forma más generalizada sobre los bosques, sobre todo por el carácter recurrente y dramático de los incendios forestales. La generalización de esta *nueva cultura*, que considera la calidad del medio ambiente uno de sus valores centrales, constituye el tercer elemento que se encuentra en la raíz de la rápida sensibilización de la opinión pública ante los problemas del bosque.

Hasta hace muy poco, el valor ambiental del monte y de los bosques aparecía básicamente como un mito de referencia, que ofreció una importante fuente de poder a organizaciones urbanas emergentes. Muy recientemente, sin embargo, han comenzado a realizarse estimaciones del valor relativo de mercado de cada una de las tres dimensiones funcionales del bosque. Así un grupo de autores consideran que en los montes de la Comunidad de Madrid, que cuenta con una muy alta densidad urbana, el valor productivo de los montes representa el 10% del valor total, alcanzando el 15% los usos recreativos y el 75% el valor ecológico (Castellano, E. y otros 1997).

En diversas regiones y en momentos distintos, dependiendo de la incidencia y la gravedad de los incendios forestales, éstos son considerados como el principal problema ambiental. Y ello, no sólo por la forma en que afectan a los árboles y las demás poblaciones de seres vivos, sino también y sobre todo por la erosión que provocan. Tal era la posición de la gran mayoría de la población gallega en el año 1990 (gráfico 4);

GRÁFICO 4

**Problemas de degradación ambiental más importantes**



conviene recordar que tan sólo en 1989 ardieron en Galicia 189.000 ha. de monte, la mitad de ellas arboladas. Este mismo año ardieron en España más de cuatrocientas mil hectáreas, casi la mitad arboladas, contabilizándose más de veinte mil fuegos. Otros estudios recientes destacan que la preocupación por los incendios y el agotamiento de los recursos forestales son considerados por los españoles uno de los problemas ambientales generales más graves (Pérez Henares y Malo de Molina, 1996; CIRES, 1994). Sin embargo, se observa en la opinión pública un conocimiento pobre y una percepción con frecuencia distorsionada de las cuestiones forestales (ALEF-SEFOR, 1991). Así, por ejemplo, la mayoría de la población cree que la superficie arbolada ha disminuido en España durante las dos últimas décadas, cuando en realidad se incrementó en todas las Comunidades Autónomas menos en una, en más de un 20% de media (COSE, 1996). En este sentido, las crecientes exigencias de una opinión pública, más fácilmente irritable ante los incendios que educada para asumir su parte de responsabilidad en las tareas de prevención, impulsan a las Administraciones a insistir y difundir versiones simplificadas de los hechos, que contribuyen a descargar la responsabilidad en un pequeño grupo de incendiarios difíciles de identificar y cuya acción apenas podría llegar a explicar una pequeña parte de la catástrofe.

La gravedad de este problema, merece que nos detengamos algo en él. La aportación del científico social puede resultar crucial en este campo. En primer lugar, porque la presión social ante la situación de permanente catástrofe puede impedir plantear correctamente el problema y generalizar imágenes simplificadas, que tenderán a incrementar la tensión. En segundo lugar, porque tal situación parece estar conduciendo a implementar una política antiincendios obsesiva, esto es, centrada en sí misma y que olvida que su lógica de acción y su finalidad es proteger *o hacer posible la creación de un monte o bosque de calidad, que se haga acreedor o merezca el enorme esfuerzo que requieren la prevención y la lucha contra el riesgo de incendio.*

## **2. FACTORES SOCIOECONÓMICOS DE RIESGO Y LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN SOCIAL**

Tradicionalmente el riesgo de incendios forestales ha venido siendo analizado casi exclusivamente en función de parámetros o variables físicas. Durante las dos o tres últimas décadas se ha comenzado a considerar el *incendio forestal*, más que como un simple hecho físico, principalmente como un *hecho social*. En este contexto aparece una nueva lógica y una nueva metodología de análisis. Se considera que, a partir de un umbral determinado por unas características estacionales y geofísicas, cobran cada vez mayor importancia factores de carácter económico y social cuya interacción define situaciones diferenciales de riesgo, que es posible prever y que requieren un modelo de intervención diferenciada. Los factores económicos están estrechamente relacionados sobre todo con el grado de rentabilidad o con el grado de viabilidad económica del monte. Los factores sociales hacen sobre todo referencia a la humanización del espacio (estructura de la propiedad, densidad de la población, procesos de urbanización, de-

manda de bienes y servicios del monte, ...) y a los modelos de gestión y de organización de la prevención, detección y extinción. (Dans del Valle, F.; Romero García, A. y José Pérez Vilariño 1989). Esta nueva óptica asume que la creciente gravedad de los incendios forestales está directamente relacionada con los profundos cambios económicos y sociales asociados a los procesos de urbanización y desertización de grandes espacios rurales, así como a la aparición de crecientes y con frecuencia conflictivas demandas relacionadas con las diversas funciones del bosque. Los incendios forestales aparecen en este nuevo marco como una expresión de una cierta desorganización y tensión social, de un relativo abandono y de una escasa rentabilidad o utilidad (Pérez Vilariño y Fernández Delgado, 1995).

Esta perspectiva resulta tanto más apropiada cuanto más humanizado esté el paisaje o más intensos sean los procesos de urbanización entorno a los montes y los bosques. La hipótesis central postula, en consecuencia, que los factores naturales tendrán una mayor incidencia en las áreas más desertizadas, y los factores sociales, en todo tipo de escenarios, pero sobre todo allí donde el cambio social es más brusco y la cultura forestal se pierde y se torna más conflictiva. Esta lógica socioeconómica sobre el riesgo de incendios postula que, además de la necesidad de disponer de los medios técnicamente apropiados, es preciso establecer el principio de que tales medios han de subordinarse a la lógica coste/beneficio y a las exigencias de la legitimidad o la aceptación social (1).

Un planteamiento correcto del problema exige tener en cuenta a la vez el triple postulado de cualquier intervención social. La viabilidad de un proyecto o acción social exige que sea *técnicamente correcto, económicamente eficiente o rentable y socialmente aceptable*. Dada la notoriedad indiscutible del éxito obtenido por el servicio diseñado en Galicia, centrar este análisis en él permite una visión más clara de esta triple lógica. El modelo gallego presenta sin duda, un importante grado de corrección técnica, modificando fuertemente la estructura anterior. Sus dos principios básicos son: a) la *profesionalidad*, conseguida mediante la contratación de personal entrenado y con un equipamiento apropiado a las condiciones del terreno (lo que no implica necesariamente primar los medios excesivamente caros) y b) la *comarcalización*, en orden a poder llegar con los equipos de extinción a los puntos de *fuego* antes de unos diez minutos, condición básica para evitar que se conviertan en *incendios*.

El segundo postulado de la intervención social comienza a plantear un problema serio. No es posible seguir manteniendo una economía de guerra contra los incendios, sobre todo en un momento de restricciones presupuestarias generalizadas. El modelo tiene, por lo tanto que plantear como *prioridad estratégica actual la eficiencia económica*. Su principal riesgo es la burocratización con una tendencia a la ritualización y a una creciente y difusa conflictividad interna, vinculada a reivindicaciones corporativas

---

(1) La integración de los factores físicos con los socioeconómicos en un sistema experto de prevención es el objeto de un proyecto europeo en el que participa el autor (Forest Fire Management and Fire Prevention System -FOMFIS- ENO335 1997-1998).

que tienden a manifestarse precisamente en los meses con mayor número de puntos de fuego. Las cuadrillas diseñadas con una lógica de la eficacia (inspirada en los grupos militares de intervención rápida) corren el riesgo de ir asemejándose a funcionarios burocratizados.

Esta situación exige la búsqueda de aliados interesados, dispuestos a compartir los trabajos y el coste de la vigilancia y la extinción. El apoyo a las organizaciones de silvicultores, sobre todo cuando éstos se muestran dispuestos a trabajar asociados, constituye la primera medida obligada, en cuya dirección ya se han dado algunos pasos con éxito (2). En segundo lugar, resulta apremiante establecer las bases de una nueva *cultura forestal* acorde con las nuevas necesidades, que haga posible la colaboración de todas las organizaciones interesadas y permita difundir entre la población general los valores, las actitudes y los comportamientos correctos frente al monte. Esta tarea constituye la única forma practicable de conseguir un alto grado de legitimidad y apoyo social, tal como exige el tercer postulado de la intervención social.

En la lucha contra el fuego es preciso tener presente que la economía de guerra es insostenible a largo plazo. La racionalidad en una guerra busca la *eficacia*, esto es, ganar o al menos contener al enemigo. El logro de este objetivo político prima en el momento álgido de la batalla sobre la racionalidad económica. Pero una vez conseguida una victoria satisfactoria o una tregua, es preciso recuperar la lógica económica de la *eficiencia*, que busca el logro de metas viables al menor coste posible. La consolidación de los logros político-militares sólo es posible a largo plazo, a través de una estricta racionalidad económica que permita sufragar el coste de tal ventaja. Esta lógica aplicada al monte exige controlar el gasto de vigilancia y extinción, tratando de convertir el monte en un recurso rentable o al menos, económicamente viable. Pretender mantener de una manera indefinida un esfuerzo de choque como el implementado por la Xunta de Galicia desde 1990 resulta, no sólo inviable a largo plazo, sino contraproducente. Un servicio de defensa excesivamente burocratizado y grande tiende a generar irresponsabilidad y frustración sociales. Al existir un cuerpo profesional pagado con dinero público, la población tiende a desentenderse del problema y asignarle al Servicio toda la responsabilidad: éxitos y fracasos son igualmente suyos; y tanto más, cuanto reclame y reciba mayores recursos.

Más allá del drama que todavía representan, los incendios forestales han cumplido una función latente o no prevista; han conseguido llamar la atención sobre la importancia de los enormes espacios abandonados o en proceso de abandono y sobre su rápido cambio de función. Como queda señalado, la población general comenzó a percatarse del valor ambiental de sus montes y bosques, sólo cuando percibió la importancia de la catástrofe. Las enormes sumas de dinero y las pérdidas en recursos humanos, que ha supuesto una lucha contra el fuego, demasiado basada en un creciente despliegue tec-

---

(2) No es casualidad que el modelo gallego haya sido, precisamente, diseñado por el Equipo de Estudios de la Asociación Forestal de Galicia, porque los primeros interesados en controlar el riesgo de incendios son, sin duda, los silvicultores.

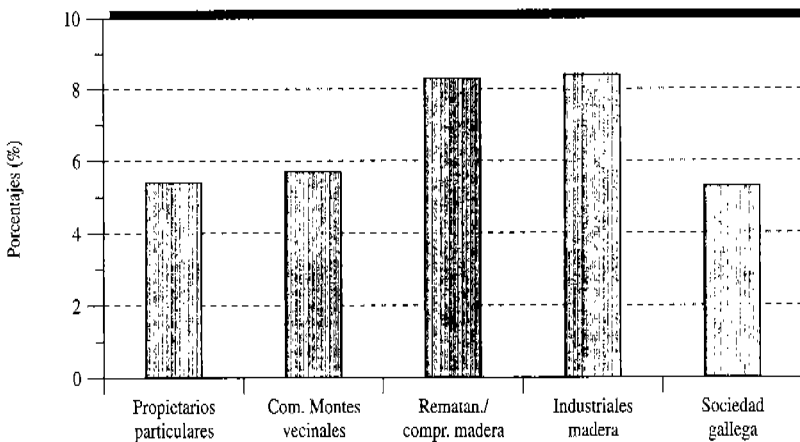
nológico, nos recuerda esas guerras –como la de Vietnam– en las que se creyó que el capital material y tecnológico podían olvidar el valor estratégico del capital humano y social.

### 3. UTILIDAD SOCIAL Y RECONSTRUCCIÓN DEL MONTE

Para comprender la actual lógica de los incendios forestales es preciso recordar que el monte y los bosques son, en primer lugar, *un hecho social*. Desde esta perspectiva, el presupuesto de partida es un postulado evidente por sí mismo. «Los montes arden porque pueden arder». La segunda parte del presupuesto es igualmente evidente, aunque no parece ya una tautología: «y pueden arder, porque no resultan rentables». En las condiciones de abandono y descapitalización (montes privados excesivamente parcelados) o de alta conflictividad social (montes vecinales y periurbanos) no resultan rentables para sus propietarios (gráfico 5) por el excesivo riesgo de incendio. Los gráficos 6 y 7 hacen ver cómo, en la opinión de los pequeños propietarios, riesgo de incendio, abandono del monte y falta de rentabilidad son factores estrechamente asociados que definen una misma matriz social con frecuencia asociada también a la existencia de un conflicto de intereses.

GRÁFICO 5

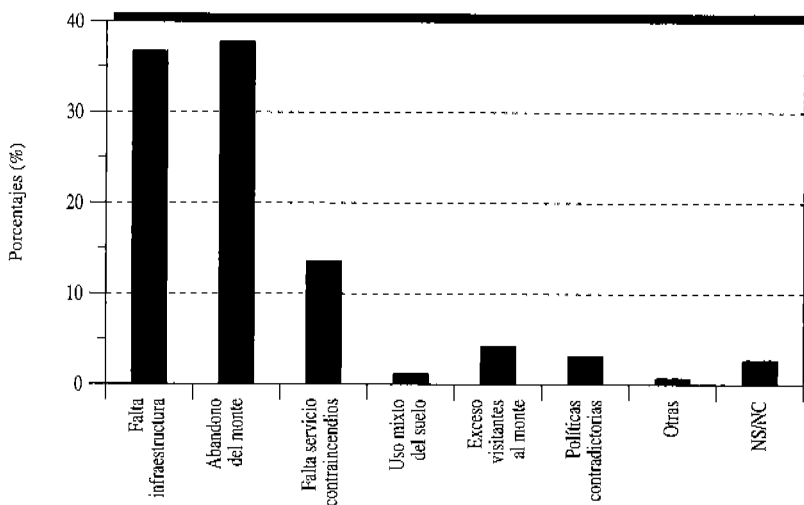
**Rentabilidad del aprovechamiento del monte para los diferentes agentes (Población general)**



(N= 2.570)

GRÁFICO 6

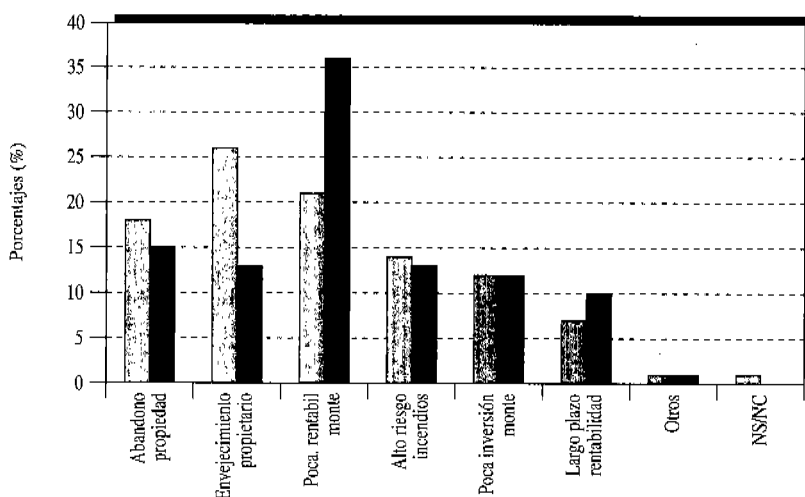
**Factores de riesgo de incendio más relevantes en la zona de residencia (Población general)**



(N= 2.570)

GRÁFICO 7

**Motivos más importantes por los que no se cuida el monte**



(Base= Totales)

□ Población

■ Profesores

Los montes, en consecuencia, dejarán de arder cuando aparezcan como económicamente rentables y/o socialmente útiles. Sólo en este nuevo supuesto atraerán la inversión privada, el apoyo social y los incentivos públicos. En definitiva, los incendios forestales tienen una primordial raíz social. Incluso la obsesiva insistencia –sobre todo por parte de los responsables de la extinción y la prevención– en que los incendios son obra de una red de incendiarios, no es sino una forma elemental e interesada de reconocimiento de su origen social. Sólo modificando este enraizamiento será posible controlar el riesgo de incendios, reduciéndolo a un umbral mínimo, socialmente tolerable. El éxito a medio y largo plazo de cualquier intervención técnica sobre los montes está indisolublemente unida a una reconstrucción social de su imagen colectiva, porque lo que los actores sociales *consideran real, tiene consecuencias reales, aun en el caso de que no sea real.*

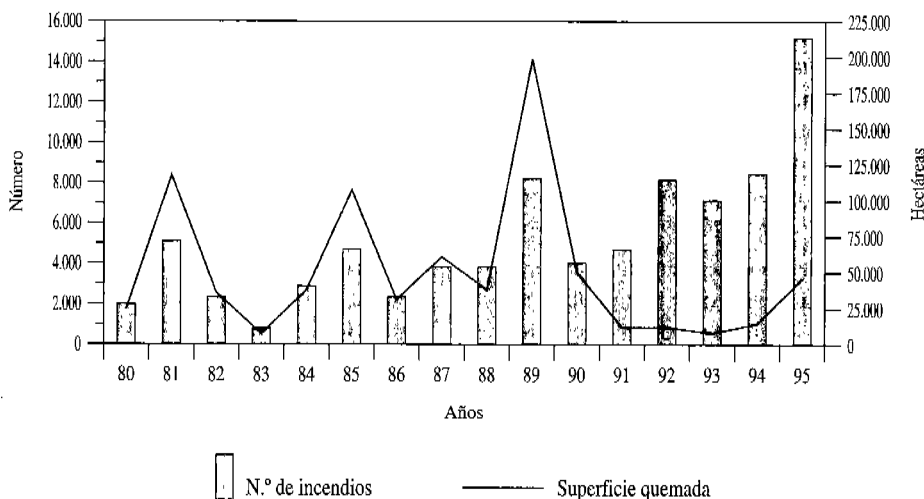
La primera consecuencia de esta lógica es la necesidad ineludible de establecer, como primer objetivo de una política de capitalización de los montes, la reducción o el control del riesgo de incendio. Sólo un monte seguro puede atraer inversiones, porque resulta creíble. En este sentido, es obvio que el primer responsable de plantear la seguridad del monte –como el de la seguridad en toda la sociedad– es el Estado. Obviamente los propietarios han de colaborar y contribuir, en la medida en que los propios montes lo permitan, al mismo objetivo. Pero el control de los incendios es cometido primordial del Gobierno, como una parte importante del orden público. En el modelo diseñado en Galicia en 1989, el control de los incendios fue planteado como «*el punto cero*» o cuestión previa para una política forestal. La eficacia e incluso un alto nivel de eficiencia del modelo parecen fuera de duda (gráfico 8).

La estrategia seguida en algunas comunidades, a la sombra de los reglamentos comunitarios para reforestar tierras agrícolas, ha conseguido romper la vieja inercia de desinterés y abandono de un monte poco o nada rentable y sometido a un nivel excesivo de riesgos. Sobre todo en las regiones húmedas del norte se ha despertado un importante proceso de inversión en el monte. Conseguido un claro nivel de control del fuego, urge que la nueva ley forestal o de montes –cuyo proyecto parece algo adormecido en el nuevo Ministerio de Medio-Ambiente– suprima el excesivo intervencionismo burocrático y normalice las actividades exigidas por los tratamientos silvícolas regulares sin necesidad de permisos o controles, que recuerdan formas de censura previa. Particular importancia tiene el diseño de una fiscalidad capaz de atraer ahorro a largo plazo al monte, (en forma, por ejemplo, de fondos de pensiones) en orden a convertir los bosques en un recurso renovable, cada vez de mayor valor económico y utilidad pública. A pesar del creciente número de agentes, de la mayor complejidad del sector y del tono con frecuencia excesivamente polémico que lo envuelve, un buen número de indicadores permiten afirmar que se ha invertido la tendencia que inducía al abandono de los montes. La coyuntura parece ahora favorable al establecimiento de una nueva política forestal a largo plazo, con suficientes garantías de éxito. El diseño de esta política, además de las medidas técnicas, reclama el diseño de una estrategia económica y la difusión de una cultura forestal, acorde con las exigencias del bosque y las nuevas demandas sociales.

Importa subrayar que el paso de la lógica político militar de la eficacia a la lógica económica de la eficiencia exige una nueva estrategia en la asignación de los recursos escasos, en función de la relación coste-beneficio. Con otras palabras, no todos

GRÁFICO 8

Número de incendios y superficie forestal quemada en Galicia  
1980-1995



Elaborado por M.<sup>a</sup> Carmen Lorenzo Díaz (Dpto. Economía Aplicada. Santiago).

los incendios tienen que ser apagados al mismo coste ni con la misma urgencia. Más aún, en orden a reservar recursos para la capitalización o la mejora de ciertos espacios sensibles o bosques de especial valor, será preciso dejar arder de modo controlado otros montes de menos valor. Estas decisiones requieren un modelo de comunicación que haga posible que la población comprenda su alcance y apoye su implementación.

Hablar de la necesidad de cambiar de lógica hace referencia ante todo a una inflexión en el acento. Hasta ahora lo importante ha sido contener el fuego. En adelante será preciso calcular el valor de los diferentes espacios y establecer prioridades a partir de criterios consensuados de valoración. Poner el acento en la necesidad de incrementar la eficiencia no significa que la lógica centrada en la eficacia de la extinción olvidase la dimensión económica. Tal vez el mejor indicador de su rendimiento es el hecho indiscutible de que, a pesar de aumentar el número de *fuegos*, el número de hectáreas quemadas se redujo regular y drásticamente, situándose en un nivel de relativo equilibrio (gráfico 8). Es indiscutible que la eficacia del Servicio contra Incendios para impedir que los puntos de fuego se conviertan en incendios se traduce en un importante ahorro de hectáreas quemadas. De 1990 a 1994 puede hablarse de un mínimo razonable de hectáreas quemadas para el tipo de monte predominante, aunque

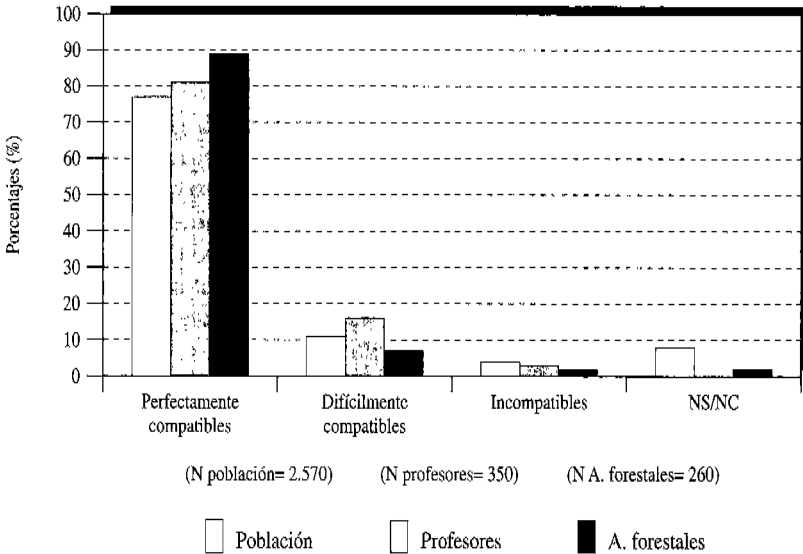


todavía resulta relativamente elevado si se compara con bosques bien capitalizados y gestionados como los de Aquitania. Únicamente mediante un largo y sostenido esfuerzo de inversión y de educación de la opinión pública será posible reducir el riesgo a mínimos que hoy nos aparecen como impensables (y prevenir sorpresas como las que en la primavera de 1975 y 1977 arrasaron una superficie mayor que la de un año entero).

En la actualidad existe un riesgo y un reto particular. El riesgo es confundir el *punto cero* con la propia política forestal. Con otras palabras, reducir e identificar la política forestal con la lucha contra el fuego. Con ello lo único que se consigue es incrementar la industria del fuego y volver a renovar el riesgo de incendios. En este contexto, urge recordar la segunda parte del postulado de partida: el monte sólo dejará de arder cuando sea rentable para sus propietarios y socialmente útil para toda la población. Una vez reducido y controlado el riesgo de incendio, urge desarrollar una política de inversión en los montes, de acuerdo con un plan, esto es, siguiendo unos objetivos y aplicando unos medios consensuados. A esta lógica responde la elaboración en varias Comunidades Autónomas de Planes Forestales aprobados por los Parlamentos Autonómicos con un alto grado de consenso. Dado el enorme esfuerzo y la constancia que requiere cualquier actuación en el monte, así como la complejidad de sus funciones y de su gestión, la implementación de un Plan a largo plazo exige como estrategia prioritaria desarrollar un *programa correcto de comunicación*, que haga conocer a la opinión pública las bases de la lógica profesional del monte. Sólo así podrá conseguirse una colaboración general, que resulta imprescindible tanto para prevenir el riesgo de incendio y reducir los costes de vigilancia y extinción, como para mantener el importante esfuerzo inversor que requieren el monte y el sector derivado.

La opinión pública –y más aún los profesionales encargados de conformarla: profesores y periodistas– necesita tener acceso a una información sistemática correcta. Hablar de *corrección* en este campo equivale a subrayar la necesidad de una sólida base profesional, para evitar el excesivo predominio de un *discurso polémico*, al servicio de intereses partidarios y coyunturales (Pérez Vilariño, 1992). Es preciso recordar que el amplio estudio sobre cultura forestal, realizado para el Plan Forestal de Galicia, aportó evidencia precisa sobre la carencia generalizada y el carácter sesgado de la información en los textos escolares, así como sobre la existencia de prejuicios arraigados y de graves disonancias entre liderazgo y competencia profesional en este campo. Estos datos hacen apremiante la necesidad de un programa coherente de comunicación; por su parte, la coherencia sólo será posible a partir de un importante grado de integración o coordinación entre los diferentes agentes implicados (primordialmente los silvicultores, empresarios, administraciones públicas, centros educativos y líderes de opinión). Entre los contenidos programáticos del plan de comunicación es preciso dar a conocer la importancia de las tres grandes funciones –económica, recreativa y ambiental– del monte, destacando su compatibilidad, tal como piensa la práctica totalidad de la población gallega (gráfico 9). En general, los contenidos tienen que presentar, de un modo sistemáti-

GRÁFICO 9  
**Compatibilidad de las funciones del monte**



co, los conocimientos básicos que reclama la lógica de una gestión moderna del monte. El control del riesgo de incendio y la iniciativa empresarial, además de una organización profesional eficiente, exigen una población que valora el monte y se comporta correctamente ante él.

En resumen, ante el riesgo de incendios forestales es obligado afirmar que se trata, en primer lugar, de un *hecho social amplio pero modificable*, siempre y cuando se plantee el problema de un modo profesional. Para ello es preciso diseñar las categorías analíticas correctas y no simplificar el problema, reduciéndolo a una guerra entre buenos y malos o a una simple caza de brujas o culpables, que nunca o casi nunca se dejan sorprender. La condición de viabilidad de los bosques es la existencia o el fomento de una voluntad social, decidida a invertir de un modo sistemático y profesional en los montes, hasta conseguir un nivel de capitalización que haga prácticamente imposible un riesgo grave de incendio. Esta imprescindible voluntad social –sobre todo en regiones como el Arco Atlántico del Sur de Europa– no parece difícil de conseguir a través de un programa de comunicación basado en una cultura de sólida base profesional, capaz de dar a conocer el enorme potencial de los recursos renovables del monte. Supuesta la existencia de un marco legal correcto y sobre todo de incentivos fiscales apropiados, en la medida que la población aprenda a reconocer y valorar este *nuevo oro verde*, nuestros bosques dejarán de estar abandonados «a monte», y nuestros montes bien cuidados dejarán de arder.

#### 4. SOCIEDAD CORPORADA Y ESTRATEGIA ORGANIZATIVA

El sorprendente desarrollo tecnológico, sobre todo en el campo de la informática y las telecomunicaciones, ha forzado la integración social, a través de un complejo entramado organizativo. Con razón se afirma que los agentes sociales no son ya los individuos particulares sino los grupos organizados (Coleman, 1990) y muy en particular las grandes corporaciones y los bloques de países. En consonancia con esta nueva situación, el prodigioso alcance de las diferentes tecnologías obliga a tomar, como unidades de referencia y de intervención, espacios cada vez más amplios. La internacionalización de los mercados y de la toma de decisiones es uno de los efectos más visibles de este proceso de integración social.

El sector forestal en su conjunto (monte-bosque-industria y medio ambiente) constituye uno de los ámbitos que está experimentando una mayor presión hacia la integración, si bien ésta presenta niveles muy dispares de consolidación entre los diferentes agentes que lo componen. Por las enormes inversiones que requieren, por la necesidad de mantener importantes equipos de I+D que les permitan introducir con rapidez los cambios tecnológicos necesarios y por la dependencia de grandes mercados, el subsector de la pasta y el papel es, con mucho, el más integrado. En la práctica, un reducido número de grandes grupos multinacionales controlan la producción y el mercado mundial de estos productos. A una notable distancia se encuentran los demás subsectores, si bien están inmersos en un proceso similar, que está afectando de un modo particular a las industrias del aserrio.

El punto organizativo más débil que presenta el sector forestal son los silvicultores. Su organización constituye la condición indispensable para poder negociar con algún peso, tanto con las administraciones públicas que desconocen incluso su número como con los grandes grupos industriales. Pero, dado el déficit estructural de madera, cuya demanda crece por encima de la producción, la *integración organizativa de los silvicultores* aparece como el verdadero punto neurálgico o tendón de Aquiles de todo el sector. Sólo a través de las Asociaciones de Silvicultores podrán los grandes grupos empresariales hacer pasar sus demandas y las innovaciones tecnológicas necesarias a la nube de pequeños silvicultores, llegando así a contar con interlocutores válidos y un socio ineludible de la intersectorial forestal. Éste no ha sido el camino seguido por las empresas. El carácter apremiante de sus necesidades y su enorme potencial les han impedido abordar con el debido rigor el problema de la atomización de los silvicultores.

Por su parte, las administraciones públicas parecen seguir un camino muy similar. En primer lugar sus técnicos –altos funcionarios, ocupados en gestionar sólo los montes públicos y centrados en tareas burocráticas de control respecto de la inmensa mayoría de la superficie forestal privada– han mantenido una gran distancia social frente

a los silvicultores privados (3). En segundo lugar, a través, de una estrategia de subvenciones, las diferentes administraciones y a veces las propias empresas desarrollan formas desfasadas de clientelismo, cuyos modelos más evolucionados apuntan, a través de un proceso de isomorfismo organizativo (Meyer, J. y Rowan, B., 1977), a reproducir organizaciones subordinadas.

Efecto de esta doble estrategia de la Administración y de las grandes empresas es la falta de una política forestal, que sólo puede ponerse en marcha fomentando la iniciativa de los únicos agentes capaces de implementarla: los silvicultores. Con ello, empresas y administraciones públicas pierden credibilidad ante una opinión pública, cada día más sensible a los miles de hectáreas quemadas, a pesar del gasto de cuantiosos recursos. El resultado sigue siendo el mismo: una dramática falta de madera, al tiempo que se privan del enorme potencial de legitimidad social que podrían obtener de los cientos de miles de pequeños silvicultores o nuevos «agricultores» de los vastos espacios en grave proceso de desertización.

El éxito logrado por el sector forestal en los países del Norte de Europa está, sin duda, asociado al alto grado de integración organizativa de las empresas de transformación y de las asociaciones de propietarios, estimulado por una administración pública que asume su doble papel de arbitraje y de promoción política. La negociación realizada con la UE en este campo es ejemplar. Nada más llegar han asumido el puesto de máxima responsabilidad en este ámbito dentro de la Comisión y han ofrecido su mecenazgo a las organizaciones supranacionales, en particular al EFI (Instituto Forestal Europeo) con lo que ejercen sobre ellas un claro liderazgo.

Durante los últimos años, en las regiones meridionales de la Europa Atlántica, se ha puesto en marcha un innovador proceso de asociación entre los propietarios forestales. Es obligado reconocer el apoyo de los gobiernos autonómicos a esta iniciativa, que en la mayoría de las regiones aparece, como en Galicia, incluso en su propio nacimiento. Al desarrollo de este tipo de asociaciones está, por otro lado, vinculado el diseño de los primeros proyectos de política forestal. En tal sentido, la Asociación Forestal de Galicia, creada en 1986, ha promovido el diseño de un nuevo modelo de organización para la prevención y lucha contra los incendios y ha contribuido a la ela-

---

(3) Una anécdota permite comprender el alcance de esta distancia. La historia tuvo lugar en 1986, durante la primera visita, realizada a una parroquia rural, con el propósito de estimar si era viable poner en marcha en Galicia un programa de asociacionismo entre los pequeños propietarios forestales. Ante el hecho de ver a tres ingenieros de montes acompañando al sociólogo, uno de los líderes locales —un varón de unos 70 años, esto es, con algunos años de historia forestal— me preguntó, ya en el bar, si las tres personas, que se encontraban ante sus ojos pero a algunos metros de distancia, eran ingenieros. Al responderle que sí, entre sorprendido e incrédulo, insistió: «¿los tres?». Cuando le confirmé que, en efecto, los tres eran ingenieros, comentó: «aquí nunca vimos más que al guarda». Esto no sucedía en la sierra, sino a 20 km de Santiago de Compostela. Al ver la presencia de tanta tecnología junta, añadió: «si esto (el proyecto de asociación) va adelante, aquí se come el mejor cabrito de la comarca». El entusiasmo por haber llegado a crear un año más tarde las dos primeras agrupaciones forestales se celebró, tal como había prometido, con una gran fiesta del cabrito.

boración del Plan Forestal de Galicia y a la integración sectorial, desde una óptica claramente europea (4).

En la actualidad, la transferencia de tecnología organizativa, a través de un amplio programa de promoción del *asociacionismo profesional*, constituye, sin duda, la urgencia más apremiante que tiene planteado el sector forestal. El desarrollo organizativo presenta cuatro niveles. El primero tiene como objetivo superar el minifundismo, mediante la promoción de *agrupaciones de propietarios*, que no necesitan –al menos, en un primer momento– modificar la propiedad. Con ello se evitan los conflictos asociados a ella, así como deforestaciones e impactos innecesarios, reduciéndose también el volumen de inversión y garantizando la gestión de propiedades pequeñas, que corren siempre el riesgo de ser abandonadas por los residentes en las ciudades. El prototipo desarrollado en Galicia estima la viabilidad de estas agrupaciones a partir de una matriz socioeconómica definida por las siguientes dimensiones: 1) que los pequeños propietarios o silvicultores tengan algún ingreso económico reciente de origen forestal que les permita una experiencia de la rentabilidad del monte; 2) que la población no esté excesivamente envejecida; 3) que el núcleo de población tenga una cierta estructura de comunicaciones y algún grado de modernización; 4) que exista algún tipo de liderazgo (Pérez Vilariño, 1989).

Este modelo aparece como una clara alternativa, o al menos como una fórmula previa y complementaria de la concentración parcelaria. Esta última técnica fue diseñada para conseguir mecanizar unas explotaciones excesivamente parceladas; de ahí su nombre. Su objetivo era hacer viables las explotaciones familiares intensificando la producción, a base de la reducción del número de parcelas, la eliminación de espacios residuales, la mecanización y la introducción de nuevas tecnologías. Hoy, tanto en la agricultura como en la silvicultura, el factor clave es la dimensión de la explotación y su orientación al mercado, única forma de reducir el coste de los demás factores. La concentración produce sobre este objetivo un impacto negativo o perverso, incrementando desproporcionadamente el precio de la tierra, al tiempo que las nuevas parcelas siguen siendo pequeñas. El atractivo actual de la concentración proviene de las plusvalías que generan las fuertes inversiones en infraestructuras. Este efecto es visible sobre todo en las zonas suburbanas, donde la concentración parcelaria compensa el fuerte déficit de espacio edificable, al tiempo que la calificación del suelo como rústico impide su correcta ordenación. El cambio de objetivos y de usos, que implica substituir la creación de explotaciones agrícolas o silvícolas de un tamaño viable por suelo con expectativas más o menos inmediatas de ser urbanizado, es la mejor prueba del radical desfase de esta técnica, definitivamente abandonada hace años en países como Francia. La concentración, en definitiva, representa una fórmula organizativa elemental, centra-

---

(4) Para una noticia más amplia de este proceso pueden consultarse: la revista «**Actualidad Forestal de Galicia**»; el Boletín «**O Monte**»; **El Plan Forestal de Galicia** (Xunta de Galicia, 1992) y **Economía Política Forestal** (Xunta de Galicia, 1990); y la documentación elaborada en el marco del Programa Europeo **Compostela Bosques**.

da sobre el espacio y con un objetivo rígido. En su forma de intervención la concentración generó demasiado conflicto y retraso por centrar su atención en la tierra y olvidar al propietario, el cual es siempre más importante que sus propiedades. Centrar la atención en los propietarios constituye la base de la racionalidad y del éxito del modelo asociativo. Hoy en un contexto democrático y de contracción de las actividades agrícolas, es obligado partir de una auditoría de los objetivos de los propietarios, tratando de dar viabilidad a la complejidad de éstos, a través de nuevos modelos organizativos. Sólo en un segundo momento puede ser oportuno instrumentar una política de intervención sobre el suelo, modificando las infraestructuras. En respuesta a esta doble acción de asociacionismo de los propietarios y de equipamiento de sus tierras, el Plan Forestal de Galicia propone un modelo combinado de Asociacionismo-Concentración. (*Plan Forestal de Galicia: cap. VII*).

Logrado un modelo viable de organización capaz de permitir establecer unidades de un tamaño apropiado para el aprovechamiento forestal, el segundo nivel de organización busca la *integración regional y estatal* de los silvicultores. En respuesta a esta necesidad, el mismo Equipo creó la Asociación Forestal de Galicia (1986), con dos secciones (propietarios particulares y comunidades de montes vecinales). Con anterioridad existían ya el Consorcio Forestal de Cataluña y la Confederación de Silvicultores del País Vasco. En pocos años se crearon Asociaciones en el Norte (Castilla y León, Asturias, Navarra, Cantabria). En orden a poder influir en la definición de la política forestal tanto a escala europea como española, se crea la Unión de Silvicultores del Sur de Europa (USSE, 1989) y la Confederación de Organizaciones de Silvicultores de España (COSE, 1993). Por iniciativa de la USSE se organizan en 1996 y 1998 la I y la II Conferencia Mundial del Bosque Privado, en orden a crear una organización de silvicultores a escala mundial. En Galicia el principal reto se sitúa en el primer nivel organizativo, esto es, en la necesidad apremiante de poner en marcha un programa de articulación de las pequeñas propiedades para un aprovechamiento forestal asociado. En el momento actual, esta estrategia aparece como la única practicable para reducir el riesgo de incendio y promover una política eficiente de reforestación, logrando así sustituir progresivamente una política centrada en la lucha contra el fuego por una política forestal activa. La reciente estrategia comunitaria de apoyo a la reforestación de tierras agrícolas está facilitando el acercamiento y la colaboración de las asociaciones de silvicultores y las organizaciones agrarias.

El tercer nivel organizativo persigue la *integración sectorial* (Scott y Meyer, 1991; Williamson, 1975) de los diferentes agentes que participan en el aprovechamiento de los recursos forestales. Del grado de cristalización de este tercer nivel depende la puesta en marcha de una *política forestal coherente y con una lógica propia* capaz de:

- *superar las fuertes contradicciones* reflejadas, sobre todo, en un insuficiente control de los *incendios forestales* y en una *carencia estructural de madera*.
- *instaurar un discurso profesional*, que sustituya al predominante discurso polémico y así difundir en la opinión pública una *cultura forestal correcta*, que a modo de cultura de empresa cumpla la función de integración del sector.

- *responder con eficiencia a las nuevas y crecientes demandas*, tanto de madera como de usos recreativos y calidad ambiental, que presentan cada vez con mayor fuerza los ciudadanos.
- *recuperar el liderazgo forestal* para las organizaciones profesionales del sector y conseguir un alto grado de *legitimidad social* para los silvicultores, las empresas y la administración forestal. Esta es la condición para lograr presencia institucional y peso político en la elaboración del marco legal y fiscal necesario.

En el contexto de la nueva sociedad corporada, en la que los agentes sociales se han convertido en grandes complejos organizados, resulta ineludible una estrategia de desarrollo asociativo y de integración sectorial. Descubrir y aprovechar con profesionalidad y eficiencia los recursos disponibles, más allá de las restricciones en que siempre aparecen envueltos, ha sido la clave del éxito de las sociedades que avanzan, frente a otras que se han quedado bloqueadas ante las limitaciones. Esta exigencia de profesionalidad y de identidad corporativa resultan cruciales para el aprovechamiento equilibrado de unos recursos que ofrecen un valor estratégico, pero presentan al mismo tiempo un alto grado de fragilidad y de vigilancia social.

En contra de ciertos tópicos existentes, las *organizaciones profesionales* no pueden considerarse grupos de presión que luchan encarnizadamente contra el interés general. Son más bien sujetos sociales que al conseguir articular el creciente pluralismo, contribuyen a la concreción del bien común y al fortalecimiento del tejido civil, frente al riesgo cada vez mayor de irresponsabilidad y manipulación en las oligarquías políticas. La función de estas organizaciones resulta crucial en las sociedades rurales o en las que –como en la española y más aún en la gallega– el proceso de urbanización es reciente y la cultura de la aldea tiene todavía demasiada vigencia. Tal como señaló E. Durkheim, la sustitución de los lazos mecánicos de yuxtaposición de individuos o entidades iguales por vínculos orgánicos de integración funcional de los grupos diferenciados constituye la clave del desarrollo de la complejidad urbana sin riesgo de quebrar el orden social. Las regiones europeas del Atlántico Sur parecen capaces de ver más allá del fuego, el valor estratégico de sus montes. En la medida que consigan articular una respuesta organizativa apropiada, tendrán a su disposición un recurso renovable para un sector industrial con futuro, compatible con la promoción de una singular calidad ambiental y una amplia diversidad de actividades de ocio. Este horizonte es el que ha visto con lucidez la USSE. La Comisión Europea, al prestar su apoyo al programa Compostela Bosques (1991-1995) e incentivar su renovación en el Recite II parece reconocer la importancia de promover en el Sur de Europa una masa forestal de diez millones de hectáreas y de hacerlo, precisamente, a través de la unión de los silvicultores y la articulación sectorial.

El actual proceso de privatización de las empresas estatales de pasta de papel en España y Portugal ofrece una oportunidad singular para convertir a los silvicultores, a través de sus Asociaciones Profesionales, en un grupo accionario relevante. Esta estrategia garantizaría a las empresas una solución estable al problema básico del suministro regular de madera. Por su parte, los silvicultores podrían recibir de modo regular la transferencia de las tecnologías apropiadas y una participación satisfactoria en los beneficios

empresariales, en orden a compensar la escasa o nula rentabilidad de sus montes. Por último y no menos importante, el camino hacia la constitución de un Grupo Forestal Ibérico resultaría mucho más practicable y sólido, al disponer de los bosques más productivos de Europa y de una amplia base social.

## 5. VIABILIDAD DEL MONTE Y CULTURA FORESTAL

Países como Galicia, con una importante tradición y un singular potencial forestales, necesitan comprender muy bien el valor estratégico de los recursos que se encuentran abandonados en sus montes. Para ello resulta crucial establecer un equilibrio y un alto grado de compatibilidad entre la dimensión económica, los usos recreativos y la contribución ambiental. De lo contrario, el conflicto se instalará en los montes y el fuego será su rey indiscutible.

Para comprender la moderna lógica de los bosques, es preciso tener presentes algunos determinantes básicos de su situación actual, que los habitantes de las ciudades desconocen y a veces incluso se esfuerzan por olvidar, como si de esta manera consiguiesen borrar sus todavía recientes orígenes rurales. La primera observación exige asumir que cualquier acción sobre el monte tiene que plantearse a *largo plazo*. Las veleidades tienen consecuencias graves sobre los bosques, por lo que resulta ineludible establecer una *política forestal estable* y una *gestión profesional sostenida*, de acuerdo con el peso dado a cada una de las tres funciones básicas –productiva, recreativa y ambiental– y la tecnología disponible. La calidad de nuestros bosques en cada una de estas tres dimensiones –lo mismo que la calidad de nuestro hábitat o de nuestra vivienda y de su entorno– depende del esfuerzo inversor que estemos dispuestos a realizar.

Consecuencia obligada de esta primera condición de viabilidad del bosque es que, a la larga, lo mismo que cualquier otra inversión privada o pública, tiene que resultar *económicamente rentable o socialmente útil*. Los silvicultores o propietarios particulares sólo invertirán en sus montes si perciben un atractivo para sus inversiones, como parece estar sucediendo con las especies de crecimiento menos lento. Dada la escasez de madera y las ayudas disponibles, tal inversión se percibe como un depósito a plazo, aunque en términos bancarios resulte un plazo inconcebible en un pequeño inversor privado. Las inversiones en las otras especies –que son las más comunes– resultan de todo punto inviábiles sin un tratamiento fiscal apropiado. El largo plazo al que el pequeño propietario tiene que someter su inversión, el riesgo relativamente elevado –y en muchos casos seguro– de incendio, las fluctuaciones de los precios y las abusivas sanciones fiscales en el momento de la corta, constituyen decisivos factores disuasorios, que explican el estado de abandono en el que se encuentran la mayor parte de los montes. Sólo un *tratamiento fiscal apropiado*, que tenga en cuenta el largo proceso inversor, facilite la transmisión del patrimonio forestal y con él una sólida cultura de cuidado de los bosques, puede estimular la inversión en unos montes descapitalizados y abandonados al fuego, precisamente, porque su cuidado resulta inviable.



Es evidente, así mismo, que en la medida en que se quieran establecer restricciones ambientales o usos recreativos en montes privados, será indispensable negociar *previamente* con los propietarios las compensaciones correspondientes, tal como reconoce la Directiva Comunitaria «Hábitat 2000». De lo contrario, no puede sorprender que espacios declarados a proteger, conservar o tratar como parques naturales, se vean repentinamente talados o convertidos en pasto de las llamas. Por esta razón, el Equipo redactor del Plan Forestal de Galicia introdujo la noción de «espacios sensibles», esto es, espacios que necesitan una gestión particular —a determinar en cada caso—, en sustitución de la de espacios naturales a conservar. Urge hacer caer en la cuenta a la población urbana, que desconoce ya la lógica de la gestión de los bosques, que conservar su patrimonio forestal tiene unas exigencias muy similares a las del patrimonio artístico y cultural. «Conservar» no es abandonar a su suerte. Tal comportamiento equivale a la ruina de cualquier patrimonio y más aún en el caso de poblaciones de seres vivos como los bosques. La lógica de la conservación requiere una gestión especializada, sensible a los equilibrios ecológicos y a las especies frágiles, por lo que resulta mucho más costosa que la gestión ordinaria de una masa forestal más homogénea o menos sensible. En consecuencia, resulta obligado establecer prioridades y modelos apropiados de gestión, los cuales pueden variar desde el tratamiento individualizado de determinados árboles o el cuidado esmerado de espacios de singular valor, a una gestión más intensiva y genérica en bosques productivos. Tales prioridades tendrán siempre que mantener, a su vez, un equilibrio entre las inversiones necesarias y las disponibilidades públicas y privadas.

Desde esta lógica, en un contexto democrático, aparece como ineludible contar con la opinión pública. Con otras palabras, un esfuerzo inversor prolongado de esta magnitud —del que, por otra parte depende la calidad de nuestra sociedad— requiere un *diálogo permanente con la opinión pública*. A este diálogo, basado en un doble proceso de comunicación que, por un lado, indaga las necesidades y las demandas de los ciudadanos y, por otro, intenta hacerles comprender las bases de una gestión profesional del bosque, es a lo que he denominado «*Cultura Forestal*». Su objetivo es conseguir para la gestión del monte y del medio natural, para las industrias transformadoras de los productos forestales y para las empresas capaces de generar servicios, una legitimidad similar a la que han logrado la agricultura y las industrias agroalimentarias (Pérez Vilarriño, 1992).

El hecho de que en países como Portugal o Galicia todavía exista un importante núcleo de propietarios —muchos de los cuales trabajan por primera vez en las áreas urbanas o han modernizado sus explotaciones agrarias— que conocen la lógica del monte y valoran el esfuerzo inversor en él, constituye una oportunidad singular para poder establecer y llevar adelante con ellos una política forestal eficiente. Perder esta ocasión implica prolongar el tiempo del fuego y acelerar el dramático proceso de desertización del espacio rural.

La política a seguir con los montes públicos es, lógicamente, diferente. El Estado y las Instituciones Públicas que lo conforman pueden y deben invertir a mucho más

largo plazo. Por ello, su rentabilidad económica, en términos de mercado, puede y debe substituirse por *utilidad pública o legitimidad social reconocida*. A esta lógica responden las enormes inversiones en la lucha contra los incendios forestales. Resulta significativo, a este propósito, observar la gran sensibilidad y el masivo apoyo que la opinión pública gallega prestó al enorme esfuerzo inversor del Gobierno de la Xunta de Galicia, que estableció como uno de sus objetivos prioritarios el control de los incendios. En 1990, a los pocos meses de poner en marcha el nuevo modelo de lucha contra incendios, el 70% de la población ya conocía la existencia del nuevo servicio y un 97% de los que lo conocían –a la vista de los positivos resultados– pedían que se continuase el esfuerzo inversor que había supuesto multiplicar por tres el gasto del año anterior. En este mismo sentido importa destacar que la opinión pública muestra un mayor interés por sus bosques que el que están dispuestos a darle sus gobernantes estatales y autonómicos (Pérez Vilarriño, 1992). La razón estriba en que –tal como queda señalado– una gran mayoría de la población gallega ve en sus bosques un recurso renovable (comparable a la energía hidroeléctrica o la carne) cuya demanda crece continuamente. En consecuencia, reclama que se aproveche para desarrollar un sector diversificado de transformación, garantizar un importante nicho de empleo con futuro y mejorar la calidad de los montes y del medio natural.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALEF-SEFOR: *Encuesta de cultura forestal. Análisis de contenido forestal de los textos de EGB y BUP. Análisis del tratamiento dado por la prensa gallega diaria a los temas forestales*. Xunta de Galicia. Santiago 1991.
- ÁLVAREZ MIRANDA, B.: «Los incendios forestales en España» (1975-1995). *ASP Research Paper*, n.º 14 (a), Madrid, 1996.
- CASTELLANO, E.; GONZÁLEZ ALONSO, S.; RABADE, J. M. y SAN MIGUEL, M. A.: «Valoración Económica Integral de los Ecosistemas Forestales: Aplicación a la Comunidad de Madrid» (Proyecto ECOVAL). Comunidad de Madrid, 1997.
- CIRES: *Medio ambiente*. Encuesta en diskette, diciembre. Madrid, 1994.
- COLEMAN, J. S.: *Foundations of Social Theory*. Harvard University Press. Cambridge 1990.
- COSE (Confederaciones de Silvicultores Españoles): *Informe sobre reforestación en España*. Madrid 1996.
- CHULIÁ, E.: «La conciencia medio ambiental de los españoles en los noventa». *ASP Research Papers*, n.º 12 (a). Madrid, 1995.
- FAO: *Yearbook of forest products 1991*.
- MARTRES, J. L. (ed.): *Compostela Bosques: Comparación de la Política Forestal en el Sur de Europa*. Estudio jurídico, fiscal y económico. Comisión Europea. Dirección General XVI. Políticas Regionales. Bruselas, 1998.
- MEYER, J. y ROWAN, B. (1997): «Institutionalized organizations: Formal Structure as myth and ceremony», en *American Journal of Sociology*, n.º 83 (1997), pp. 340-363, y en ZEY-FERRELL M. y AIKEN (1981), pp. 303-322.

- PÉREZ HENARES, A. y MALO DE MOLINA, C.: «Así será España en 1996». Temas de hoy. Madrid, 1996.
- PÉREZ VILARIÑO, J.: «Cultura forestal y diferenciación profesional». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (1992), pp. 89-120.
- PÉREZ VILARIÑO, J.: «Economía política forestal y estrategia organizativa», en *Agricultura y Sociedad*, n.º 51 (1989), pp. 177-204.
- PÉREZ VILARIÑO, J. y DELGADO FERNÁNDEZ, J. L.: «Análisis del riesgo de incendio forestal en Galicia», en *Agricultura y Sociedad*, n.º 77 (1995), pp. 109-124.
- PÉREZ VILARIÑO, J.; ROMERO GARCÍA, A. y DANS DEL VALLE, F.: *Plan Forestal de Galicia*. Xunta de Galicia. Consellería de Agricultura, Gandería e Montes. Santiago, 1992.
- USSE (Unión de Silvicultores del Sur de Europa). *Compostela Bosques. Informe Final*. Comisión Europea. Dirección General XVI. Políticas Regionales. Bruselas, 1995.
- WILLIAMSON, O.: *Markets and Hierarchy: Analysis and Antitrust Explanations*. Nueva York: Free Press, 1975, pp. 67-70.

**PALABRAS CLAVE:** Bosque, incendios, cultura forestal, integración corporativa, desarrollo sostenible.

#### RESUMEN

##### *Construcción social del monte y desarrollo corporativo del sector forestal*

*La demanda creciente de productos derivados de la madera, de espacios de recreo y de un medio natural de calidad están transformando el monte y los bosques, de espacios lejanos en un valor estratégico y socialmente vigilado. La capitalización de unos montes, sometidos a un excesivo riesgo de incendio, plantea dos retos primordiales. En el ámbito de la población general urge la difusión de una cultura forestal, que permita comprender el valor y la complementariedad de las diversas funciones del monte y favorezca la generalización de conductas sociales correctas y responsables. En segundo lugar, los agentes directamente implicados tienen que implementar un proceso de integración corporativa, en orden a garantizar un desarrollo sostenible de los recursos forestales y ocupar una posición sólida a escala internacional. En España el eslabón más frágil pero crucial —porque de él depende el recurso— es el desarrollo asociativo de los más de dos millones de pequeños silvicultores que, en las condiciones actuales de olvido, no se sienten incentivados a cuidar sus montes.*

#### RÉSUMÉ

##### *Construction sociale des bois et forêts et développement corporatif du secteur forestier*

*La demande croissante de produits dérivés du bois, d'espaces de plaisance et d'un milieu naturel de qualité sont en train de transformer les bois et forêts qui ne sont plus des espaces lointains mais sont devenus une valeur stratégique et socialement surveillée. La capitalisation des bois et forêts, soumis à des risques d'incendie excessifs, pose deux défis essentiels. En premier lieu, sur le plan du grand public, il s'impose de diffuser d'urgence une culture forestière susceptible de faire comprendre la valeur et la complémentarité des rôles différents que jouent les bois et forêts, et de favoriser une généralisation de comportements sociaux corrects et responsables. En second lieu, les agents impliqués directement dans ce domaine se doivent d'envissager un processus d'intégration corporative dans le but de garantir un développement soutenable des ressources forestières et d'occuper une position solide à l'échelle internationale. En Espagne, le maillon le plus fragile —mais crucial du fait que la ressource en dépend— est le développement associatif de plus de deux millions de petits sylviculteurs qui, dans les conditions d'oubli actuelles, ne se sentent nullement encouragés à prendre soin de leurs bois et forêts.*

**MOTS CLÉS:** Forêt, incendies, valeur stratégique, culture forestière, intégration corporative, développement soutenable.

### SUMMARY

#### *Social woodland construction and community forestry development*

*The growing demand for timber by-products, recreational spaces a quality natural environment are transforming woodland and forest from faraway spaces into a strategic and socially guarded asset. The capitalisation of woodland, exposed to too high a risk of fire, raises two principal challenges. With regard to the general public, there is an urgent need to disseminate a forestry culture, conveying an understanding of the value and complementariness of the various functions of woodland and bring about widespread correct and responsible behaviour. Secondly, the agents directly involved have to implement a process of community integration in order to assure the sustainable development of forestry resources and take up a solid position on the international scale. The most fragile and crucial link in the Spanish chain –on which the resource depends– is the partnership development of over two million forest smallholder who, overlooked at present, are not motivated to take care of their forests.*

**KEYWORDS:** *Forest, fires, strategic value, forestry culture, community integration, sustainable development.*