

Desarrollo y territorio: la estrategia de intervención territorial seguida por el plan de desarrollo comarcal de galicia entre 1990-2000

Antonio DOVAL ADÁN

Prof. Del Departamento de Geografía Universidad de Santiago de Compostela

RESUMEN: La crisis del modelo tradicional de desarrollo, basado en una rígida división internacional del trabajo y en la promoción y captación de la inversión externa y de los factores y recursos extrarregionales, que tiende a infravalorar los recursos propios, dio paso, a partir de mediados de los años setenta, a la implantación de nuevas estrategias de desarrollo regional fundamentadas en la valorización de los recursos endógenos y del potencial local, físico y humano, que ofrece la propia región y el entorno. En este contexto, se hace un análisis de las actuaciones llevadas a cabo por el *Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia* entre 1990-2000, en la medida que éste constituye una estrategia de intervención territorial, complementaria de las existentes, encaminada a impulsar el desarrollo de las comarcas desde abajo, contando para ello con sus recursos y potencialidades.

Descriptores: Desarrollo territorial, Desarrollo regional, Desarrollo local, Desarrollo comarcal, Galicia.

I. INTRODUCCIÓN

Desde los años cincuenta se vienen poniendo en marcha políticas de desarrollo regional que, con mayor o menor éxito, intentaron paliar los efectos negativos causados por la existencia de desequilibrios espaciales. Muchas de esas políticas se apoyaban en teorías económicas clásicas de carácter universalista que partían de la base de una distribución homogénea en el espacio de los procesos económicos, y que, por lo tanto, no tenían en cuenta la realidad geográfica, cultural y socioeconómica de cada región a la hora de aplicar determinados modelos convencionales de desarrollo. Esto se debía a que en la

práctica, la forma más habitual de enfocar y promover el desarrollo de una determinada área se sustentaba, hasta mediados de los años setenta, en actuar básicamente sobre los factores externos que ayudaban a reducir las disparidades espaciales.

Tras varias décadas de aplicación de este tipo de políticas tradicionales de desarrollo regional y a pesar del relativo éxito de las mismas, la incertidumbre sobre su capacidad y eficacia para corregir determinados desequilibrios, es cada vez mayor. Máxime cuando estas políticas y modelos de intervención territorial han resultado insuficientes para paliar el declive de las regiones y de los espacios intrarregionales de carácter eminentemente rural, al no conseguir dinamizar las potencialidades de desarrollo de estos espacios. Ante esta situación, los expertos en planificación comienzan a apostar, sobre todo a partir de

Recibido: 08.01.01

mediados de los años setenta, por nuevas formas y modelos de intervención en el territorio, basadas en el aprovechamiento de los recursos y potencialidades de la propia zona y en el diseño de políticas que combinen ambos esfuerzos y procedimientos de intervención (promoción de la inversión externa e impulso de los recursos y potencialidades locales). En suma, se trata de impulsar las teorías del desarrollo endógeno y local combinándolas con las políticas y modelos de intervención, de corte tradicional, que los gobiernos nacionales y regionales ponen en marcha para crear empleo, favorecer el crecimiento y corregir los desequilibrios existentes en el territorio.

De esta manera, a través de este artículo se pretende hacer una reflexión sobre la necesidad de aplicar políticas y modelos de desarrollo local y regional, que sean complementarios con los instrumentos de planificación tradicionales ya existentes. En esta línea, se analiza el Plan de Desarrollo Comarcal (en adelante PDC) de Galicia, como un instrumento regional de desarrollo local diseñado para promover el desarrollo territorial y contribuir a la planificación comarcal de la Comunidad Autónoma de Galicia. Para su estudio se han tenido en cuenta los planes comarcales aprobados por la Xunta de Galicia, las memorias, informes técnicos y las Leyes y Decretos publicados por esta Administración Autonómica, así como los datos recopilados mediante la observación directa y la información facilitada por los diferentes órganos e instrumentos creados por el PDC.

2. CRISIS DEL MODELO DE DESARROLLO TRADICIONAL

Desde una perspectiva histórica, como ya adelantaba en la introducción a este artículo, durante los difíciles años de postguerra y hasta bien entrados los años setenta, las políticas convencionales de desarrollo regional se caracterizaron por la aplicación de un modelo de crecimiento cuantitativo que tenía como eje principal el promover y atraer la inversión exógena. Este modelo, que se basa en una rígida división internacional del trabajo y en la promoción de la inversión exterior y en la movilidad de los bienes y factores de producción,

especialmente capital, trabajo y tecnología (AYDALOT, 1984:183), implicó una fuerte especialización en actividades tradicionales altamente expuestas a las crisis económicas coyunturales, así como a la concentración en las zonas centrales y productoras de las funciones y decisiones claves, marginando a los espacios periféricos y rurales. En este modelo no cabían, por tanto, los aspectos sociales, políticos y ecológicos que en los tiempos actuales son determinantes en los procesos de desarrollo (AA.VV. 1996). Tampoco existía prácticamente ninguna consideración sobre la capacidad de innovación regional ni sobre los aspectos cualitativos de los mercados locales de trabajo, por lo que se produjo una clara subutilización de los recursos regionales.

En efecto, durante este largo período de nuestra historia reciente, las teorías económicas y las actuaciones de los gobernantes y dirigentes políticos se orientaba de forma casi unilateral hacia la captación de los factores y recursos extrarregionales, aumentando su dependencia de los centros de decisión políticos y económicos exógenos, favoreciendo, según Fernández Noriega, la desintegración regional y la infravalorización de los recursos propios, además de reducir la capacidad de adaptación y de innovación de las comunidades locales, lo cual es sin duda una condición esencial para un desarrollo dinámico e igualitario que no se da en ese modelo que *«ignora el territorio cuando no lo niega y en la que éste apenas tiene la consideración de soporte o contenedor para las actividades que en él se asientan»* (FERNÁNDEZ NORIEGA, 1992:13). En opinión de este autor, tal concepción del desarrollo al final se paga con elevados costes sociales, fuertes desequilibrios territoriales y profundas desigualdades en las oportunidades de acceso a la innovación.

Afortunadamente, este modelo de desarrollo dejó de ser operativo a partir de la crisis económica de los años setenta, al poner de manifiesto sus limitaciones para dar una respuesta eficaz a los problemas de empleo y desarrollo (CABRERO, 1992:17). Además, este período de crisis coincidió con una reducción progresiva de las grandes inversiones exógenas, lo que provocó un cambio de actitud y sobre todo la irrupción

de una nueva estrategia política de desarrollo que tiende a revalorizar el potencial endógeno y a resaltar la importancia y el papel del territorio como algo más que mero soporte de actividades productivas inconexas e independientes, sin relación alguna entre sí. Los cambios en la demanda mundial y la acelerada aparición de nuevas tecnologías y productos hicieron que aumentara también la preocupación por la calidad de vida, la mejora del medio ambiente y por los recursos naturales (STOHR, 1990: 21). Todo ello da paso a una nueva etapa en la que primará el desarrollo endógeno como estrategia de intervención más integral, participativa y conciliadora para la promoción del desarrollo en los espacios más deprimidos y periféricos.

La misma línea de pensamiento se recoge también en varios estudios y ensayos realizados por los profesores Vázquez Barquero; A.; Precado Ledo, A. y Rodríguez Pose, A., al considerar que la aplicación de modelos y políticas tradicionales de planificación como las actuaciones realizadas en numerosas regiones interiores y periféricas, alejadas de los principales ejes de desarrollo, no han conseguido desencadenar el deseado efecto de fomento del crecimiento y de mejora de la calidad de vida (PRECEDO LEDO, 1992: 138). Esto resulta evidente en aquellas áreas más atrasadas del interior de Galicia, caracterizadas en su mayoría por la importancia que aún sigue teniendo la actividad agraria y el peso de la ruralidad (PRECEDO LEDO, A., 1999: 109-138), así como por otros problemas entre los que destacan el fuerte envejecimiento demográfico (FERNÁNDEZ LEICEAGA, 2000), el bajo nivel de renta, la baja cualificación de la mano de obra, la baja productividad sectorial y, en muchos casos, su alejamiento de los principales mercados y centros de innovación. En estas zonas de Galicia y de otras regiones europeas periféricas, el sobredimensionamiento del sector primario se ha convertido en una de las principales barreras para el crecimiento económico (RODRÍGUEZ POSE, 1995). A todo ello se suman obstáculos de índole natural y físico, así como las deficiencias infraestructurales que dificultan el desarrollo de las regiones interiores y rurales.

Asimismo, en los espacios más atrasados se observa una peligrosa tendencia a la

polarización del desarrollo socioeconómico intrarregional en determinadas áreas. En este sentido, las políticas regionales convencionales, al afectar a todo el territorio regional en su conjunto, han tendido a promover el desarrollo de las zonas más dinámicas, generalmente en los principales núcleos urbanos, dentro de las regiones periféricas (PRECEDO LEDO, 1996: 312), mientras que extensas áreas de las mismas no han sido capaces de aprovechar el esfuerzo llevado a cabo. Como señala Vázquez Barquero, hoy en día, no basta con poner en marcha políticas macroeconómicas para favorecer el ajuste productivo, ni es adecuado «*concentrar las inversiones de infraestructuras en las grandes ciudades para producir la difusión del crecimiento y mitigar los desequilibrios regionales*» (VÁZQUEZ BARQUERO, 1993: 15). Hace falta, por el contrario, fomentar una mayor diversificación productiva en base al aprovechamiento de los recursos y potencialidades que nos ofrece el medio local y el entorno del área a desarrollar.

Los autores citados coinciden también en señalar que las políticas regionales convencionales aplicadas al desarrollo no han conseguido corregir la tendencia al despoblamiento ni frenar la caída del nivel de renta de las regiones y áreas del interior. La mayoría de las actuaciones llevadas a cabo, demasiado concentradas en la provisión y dotación de infraestructuras, frente a otros objetivos como el fomento y desarrollo del potencial local o el estímulo del sistema productivo endógeno, han tenido un efecto menor que el deseado. El resultado de todo ello es que las actuaciones de tales políticas no han conseguido corregir los desequilibrios ni desencadenar el deseado efecto de fomento del crecimiento ni su difusión espacial. En este sentido, es también interesante destacar la baja efectividad de la política regional comunitaria seguida por la Unión Europea hasta finales de los años ochenta (RODRÍGUEZ POSE, 1995:348-363). Esto condujo a una profunda reforma de los fondos estructurales basándose en el principio de subsidiariedad y apostando, durante la década de los noventa, por la implantación de políticas de desarrollo local.

La falta de respuesta de determinados territorios a los estímulos de desarrollo

procedentes de los modelos convencionales, ha llevado a cuestionar muchas de las políticas de desarrollo emprendidas hasta ahora. Estas políticas tradicionales de planificación territorial, basadas en el crecimiento proveniente del exterior tienden a reforzar el modelo de concentración espacial, aún a pesar de la creciente flexibilización de la producción. Ello introduce disfunciones en el mismo modelo de actividad y debilita las potencialidades de desarrollo que algunos territorios pudieran poseer. Además, numerosas regiones rurales, interiores y periféricas, y también algunas urbanas carecen de las estrategias adecuadas para aprovechar sus ventajas comparativas y, por lo tanto, tienden a estancarse cada vez más, mientras el desarrollo se polariza en unas pocas áreas urbanas y en los principales ejes de comunicación.

Como ya dejé constancia de ello, ante esta situación de clara ineficacia de los modelos económicos de planificación tradicionales, en la década de los años setenta se plantea la necesidad de abordar el diseño de nuevas estrategias y modelos de intervención territorial que sean capaces de promover la cohesión económica y social, especialmente en las regiones periféricas. Esta nueva estrategia (WADLEY, 1998), que adquiere especial protagonismo en los gobiernos regionales a lo largo de los años ochenta, trata de impulsar el desarrollo desde abajo, convirtiéndose en una estrategia activa de desarrollo local que persigue potenciar la descentralización de los procesos de desarrollo e implicar a los agentes y actores locales en la promoción de iniciativas económicas que favorezcan el desarrollo sostenible (FERRAS SEXTO & PAREDES, 1999). En la práctica, esta nueva concepción metodológica del desarrollo se centra en la valorización de lo local y tiene su punto principal de referencia en el territorio, en el potencial endógeno, en la movilización de los recursos y de los agentes y actores locales, en la sensibilización y animación de la población (ANDER-ERGG, 1992), así como en la cercanía a los problemas y a quienes los sufren. De este modo, los recursos, los emprendedores, las instituciones y los valores socioculturales locales se convierten en la base de los procesos de desarrollo y de

las estrategias de intervención (VAZQUEZ BARQUERO, 1988:78), abriendo nuevos cauces de actuación y favoreciendo la diversificación económica y productiva del medio rural. Esta estrategia de desarrollo parte, pues, de la existencia de recursos y capacidades locales no totalmente aprovechadas y cuya movilización podría facilitar la reestructuración de los sistemas productivos.

Llegados a este punto, resulta evidente que la concreción de modelos de desarrollo complementarios de los existentes, a partir de un conocimiento profundo de las ventajas comparativas de cada territorio y de sus recursos, debe constituir un objetivo prioritario ya que sólo así se estará en condiciones de integrar e implicar a la población de dichas áreas en los procesos y estrategias del desarrollo endógeno (BENAVIDES GONZÁLEZ, 1999:231-232), mediante una participación activa, que permita una mejor utilización y aprovechamiento de los recursos humanos, técnicos, físicos, económico-financieros y socioculturales a tener en cuenta para promover el desarrollo local (DEL CASTILLO, 1994:31-84). Todo ello con la finalidad de impulsar iniciativas empresariales, generar empleo y forjar una cultura nueva de desarrollo.

En este contexto se inscribe el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia, dirigido por el catedrático Andrés Precedo desde la Xunta de Galicia. Este plan, que arranca de manera experimental en el año 1990, no es una aplicación al territorio de los modelos de planificación tradicionales o convencionales, sino más bien constituye un modelo y una estrategia de intervención en el territorio orientada a compensar el efecto concentrador que propicia la planificación territorial tradicional. Se trata de un «*modelo de desarrollo territorial integrado, complementario de las políticas tradicionales existentes*» (PRECEDO LEDO, 1996:311), que, según este autor, incluye un factor corrector de los desequilibrios espaciales y facilita la implantación de una estrategia de crecimiento sostenido, basada en la dinamización de las iniciativas locales, la promoción y aprovechamiento de los recursos endógenos y en la coordinación de las actuaciones en el territorio. En este sentido incorpora plenamente los principios

que rigen y sustentan la filosofía del desarrollo local.

3. LA ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN TERRITORIAL DEL PDC DE GALICIA

La constatación de que numerosas Comarcas rurales del interior de Galicia carecían de estrategias eficaces para aprovechar los recursos endógenos y sus potencialidades productivas, sumidas muchas de ellas en procesos de fuerte decrecimiento demográfico, progresivo envejecimiento de la población, extraordinaria dispersión del hábitat, creciente despoblación del medio rural y una acentuada atomización de las explotaciones familiares en las diferentes ramas sectoriales de actividad, mientras que el desarrollo tiende a polarizarse en unas pocas áreas urbanas y en los principales ejes de comunicación, especialmente en el corredor atlántico (PRECEDO LEDO, 1992:149), estudios más recientes siguen confirmando este hecho (PÉREZ TOURIÑO, 1997), forzó a la Administración a tomar conciencia de este problema y a plantear posibles alternativas para su solución. En este contexto, se consideró oportuno diseñar y aplicar un modelo de desarrollo, complementario con los existentes, que partiendo del conocimiento de las aptitudes y potencialidades de cada comarca, fuera capaz de promover la cohesión económica y social del territorio gallego, integrando la población de las distintas áreas en los procesos de cambio estructural, y de esta manera, potenciar un desarrollo basado en un mejor aprovechamiento de los recursos locales.

Todo este conjunto de circunstancias y planteamientos constituyen, en cierto modo, la razón fundamental por la que la Comunidad Autónoma de Galicia decide acometer y poner en marcha el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia. Así, a principios del año 1990 se crea el *Gabinete de Planificación e Desenvolvemento Territorial*, órgano esencialmente técnico dependiente directamente de la presidencia de la Xunta de Galicia, que tenía como fin fundamental la elaboración, coordinación y seguimiento del Plan de Desarrollo Comarcal. Desde este Gabinete, que en

1997 se convierte en *Secretaría Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal* (en adelante SXPDC), se inician los trabajos previos de investigación tendentes a diagnosticar el territorio, conocer la problemática existente y establecer las bases para la articulación del territorio de Galicia en Comarcas, de cara a potenciar su desarrollo y crecimiento económico y social. De este modo, y ante la evidencia de que buena parte de la Comunidad Autónoma de Galicia, especialmente las áreas del interior, carecían de la capacidad necesaria para aprovechar por sí solas sus potencialidades y recursos, el 14 de diciembre de 1990 (DOG 23-01-91) el *Consello* de la Xunta de Galicia tomó el acuerdo de establecer el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia, que se pondrá en marcha, de manera experimental, en las Comarcas piloto de Valdeorras, Deza, Terra Chá y Ordes. La aplicación del plan a estas primeras Comarcas piloto permitió avanzar de forma gradual en el diseño del modelo. A esta fase inicial, se sumaron otras en las que se incrementaron el número de Comarcas piloto hasta completar un total de veinte a mediados de 1996. Durante el período transcurrido, se fueron introduciendo innovaciones metodológicas, se diseñaron mecanismos institucionales (ESCUADERO, 1996) y procedimientos de intervención, se crearon instrumentos técnicos de análisis territorial, se implantaron sistemas de participación social y se crearon fundaciones de interés gallego para favorecer e impulsar el desarrollo de las Comarcas. Así, una vez que el plan adquiere cierta relevancia en su fase experimental, el 7 de julio 1996 el Parlamento de Galicia aprueba la Ley de Desarrollo Comarcal (DÓG 19-07-96).

Aunque inicialmente el PDC se constituyó como un instrumento estratégico que adoptaba como metodología principal la coordinación, referida tanto a la organización territorial de los servicios administrativos, como a la coordinación de las actuaciones de las diversas Administraciones Públicas implicadas en el territorio, pronto orientó sus objetivos hacia la fijación y el mantenimiento de las capacidades endógenas, funcionando como una pieza básica para alcanzar un desarrollo equilibrado y sostenible del

territorio. En este sentido, el PDC de Galicia constituye una estrategia regional de desarrollo local que persigue fijar las líneas básicas del desarrollo económico y determinar las áreas productivas prioritarias de cada Comarca, considerando para estos efectos tanto el potencial endógeno como las aportaciones exógenas. De ahí se deriva su complementariedad, al combinar en su filosofía las enseñanzas obtenidas de las políticas de desarrollo anteriores e introduce la metodología estratégica de desarrollo regional basada en la coordinación administrativa y en la dinamización de las iniciativas locales y la planificación estratégica. Para ello es necesario, previamente, diagnosticar el territorio y determinar las ventajas comparativas que permitan obtener el máximo aprovechamiento del potencial endógeno de las diferentes comarcas que componen el territorio de Galicia. Se apoya en la red urbana básica, sobre todo en las pequeñas ciudades y villas, que constituyen en buena medida, los centros organizadores del territorio y los núcleos estratégicos de dinamización e inserción en el sistema general.

Este plan, según se recoge en el mencionado acuerdo del Consello de la Xunta de 1990, se basa en la dinamización de los recursos locales, así como en la determinación de las áreas productivas endógenas más competitivas, impulsando la diversificación productiva, la promoción del asociacionismo y la planificación a distintos niveles sectoriales. Por lo tanto, es también, un plan estratégico de desarrollo integrado que, mediante su aplicación gradual en el tiempo y en el espacio, abarcará a la totalidad del territorio regional. En síntesis, combina por un lado, la metodología de la planificación estratégica e incorpora a los objetivos económicos la ordenación del territorio y el medioambiente, entendido como recurso. Por otro lado, asume los principios y la filosofía del desarrollo local pero con un alcance regional. Por último, permite también combinar un sistema mixto de desarrollo de abajo-arriba, es decir, desde la base, y de arriba-abajo, o sea, desde una estrategia regional. En consecuencia, según Andrés Precedo, el PDC pretende integrar los siguientes elementos:

- a). La economía, el territorio y el medioambiente, como soporte unificado del desarrollo endógeno.
- b). Al sector público y el privado, con una fórmula mixta de gestión.
- c). A los distintos agentes socioeconómicos y las Administraciones Públicas, mediante una potenciación de las técnicas de coordinación.
- d). La integración de técnicas de planificación, estrategias de intervención y dinamización y técnicas de promoción y marketing aplicados al territorio.

La integración de los cuatro componentes citados, se produce en la Comarca al ser ésta, por su escala y dimensiones, el ámbito más adecuado de intervención, ya que favorece la búsqueda de la cohesión social y la participación de las iniciativas locales como motores del desarrollo (PRECEDO LEDO & LÓPEZ COUSILLAS, 1993:187-219). En este sentido, el PDC constituye una estrategia de intervención encaminada a frenar los problemas recurrentes de áreas deprimidas, que buscan un mayor equilibrio territorial frente a las tendencias concentradoras que propician los modelos de planificación tradicionales. Se trata, en definitiva, de un modelo regional de desarrollo local integrado, complementario de las políticas regionales existentes, que intenta reducir los desequilibrios territoriales, optimizar el aprovechamiento de los recursos existentes, estimular las iniciativas, mejorar el sistema productivo local y el nivel de vida de las zonas afectadas por el plan, en un contexto cada vez más competitivo y global. Para ello se toma a la Comarca como unidad territorial estratégica para su aplicación, tal y como se verá más adelante.

3.1. Objetivos del PDC de Galicia

Fijar las líneas básicas del desarrollo económico, determinando las áreas productivas; potenciar el desarrollo social de las Comarcas, estandarizando los equipamientos públicos; planificar el territorio comarcal y propiciar la creación de mancomunidades voluntarias e integrar en las áreas comarcales prefijadas la acción de las distintas Administraciones Públicas

implicadas, constituyen los principales objetivos que aparecen recogidos en el citado acuerdo de la Xunta de 14 de diciembre de 1990. Estos objetivos serán posteriormente incorporados a la Ley de Galicia 7/1996, de 10 de julio, de Desarrollo Comarcal, que constituye el marco legal de referencia del PDC. En esta Ley, concretamente en su artículo 2, se citan como objetivos, entre otros, los siguientes:

- a) Coordinar las diferentes Administraciones implicadas para favorecer el desarrollo local, mediante un modelo de cooperación horizontal y vertical, que permita una mayor y más eficaz asignación de recursos.
- b) Implantar una estrategia de coordinación y de planificación integrada sin multiplicar la estructura administrativa existente.
- c) Aplicar los principios y métodos del desarrollo local a todo el territorio, mediante una implantación gradual y participativa para diseñar proyectos estratégicos de desarrollo comarcal.
- d) Determinar la capacidad productiva y ventajas comparativas de cada Comarca.
- e) Fortalecer el papel de los agentes socioeconómicos públicos y privados de cada Comarca. como factores del desarrollo.

Con la aplicación del PDC se pretende pues, la implantación de un modelo territorial de crecimiento equilibrado basado en: la dinamización y promoción de los recursos e iniciativas locales; la coordinación de las actuaciones de las Administraciones implicadas en el territorio y especialmente en la planificación del desarrollo integral de cada Comarca, considerada esta, como se indicará más adelante, como el marco territorial más adecuado de intervención para abordar los problemas del desarrollo que afectan especialmente al conjunto del medio rural gallego.

Durante el período transcurrido desde que se puso en marcha el plan, prácticamente diez años, el trabajo realizado se ha concentrado especialmente en la consecución de dos objetivos básicos: en primer lugar en la articulación del territorio en Comarcas, objetivo que se alcanzó en el año 1997, con la aprobación definitiva del Mapa Comarcal de

Galicia, quedando organizado el territorio de esta Comunidad Autónoma en 53 Comarcas. Esta tarea resultaba imprescindible para acometer los procesos de planificación estratégica a implantar en las Comarcas. El segundo objetivo que acaparó la atención y dedicación del equipo de trabajo encargado de impulsar el plan fue el diseño, constitución e implantación en el territorio de los distintos instrumentos técnicos de planificación necesarios para acometer los procesos de desarrollo en cada Comarca.

No obstante, y a pesar de la plena consecución de los dos objetivos que acabo de comentar, y de los logros alcanzados y del intenso trabajo de dinamización desarrollado, cabe señalar que algunos objetivos generales planteados inicialmente todavía hoy no se han conseguido, sobre todo en lo relativo a la coordinación de las actuaciones de las distintas Administraciones Públicas implicadas en los procesos y ejecución de iniciativas de desarrollo. Ello se debe, en parte, a la dificultad que entraña alcanzar objetivos de esta naturaleza así como a la reducida dotación presupuestaria de que ha sido objeto el plan (poco más de 5.306 millones de pesetas asignados directamente al *Programa de Desenvolvemento Comarcal* entre 1994-2000), según se desprende de los datos consignados en los presupuestos anuales de la Comunidad Autónoma de Galicia (ver FIG.1). Este hecho ha contribuido a frenar la consecución de algunos objetivos y

FIG. 1. Fondos destinados al programa de desenvolvimento comarcal durante el período 1994-2000

Año	Importe (millones ptas)
1994	686,86
1995	646,15
1996	678,12
1997	721,26
1998	804,19
1999	900,00
2000	870,04
TOTAL	5.306,62

Fuente: presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia; Secretaría Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal: Memorias 96-97/98/99, Xunta de Galicia y elaboración propia.

al mismo tiempo forzó a los responsables del proyecto a orientar sus actuaciones hacia la captación de diferentes fondos y programas comunitarios (STRIDE, LEADER II, PRODER, INTERREG II, PLEIADES, RELATED), para financiar parte de las iniciativas y proyectos de desarrollo a poner en marcha en las Comarcas donde se implantó el PDC. Prueba de ello es que a través de sus distintos órganos técnicos de gestión y promoción el PDC ha conseguido fondos comunitarios para acometer inversiones en las Comarcas por valor superior a los 7.572 millones de pesetas durante el período 1996-1999, según se puede apreciar en la FIG. 2. La captación de fondos procedentes de programas e iniciativas comunitarias ha sido determinante para desarrollar buena parte de los proyectos de innovación y diversificación productiva en el medio rural, así como para apoyar las iniciativas locales que se ejecutaron en cada Comarca.

3.2. La comarca como unidad estratégica para la planificación integral del territorio

Mientras los municipios resultan unidades demasiado pequeñas y desprovistas de recursos físicos y humanos para la puesta en práctica de políticas coherentes y realistas, la región resulta con frecuencia un territorio demasiado extenso para que se genere un desarrollo desde la base. Por ello,

FIG. 2. Captación de fondos comunitarios a través de los instrumentos creados por el PDC. Inversión prevista para el período 1996-2000

Programa o iniciativa	Inversión (millones de ptas.)
Leader II	5.210,78
Proder	1.890,24
Interreg II	448,93
Pleiades	14,00
Related	6,80
Why Europe	0,80
Total	7.572,15

Fuente: Secretaría Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal (2000): Memoria 1999, Xunta de Galicia, p. 22; y elaboración propia.

la Comarca (entre 500-600 Km² de extensión media), como agrupación territorial estable de municipios contiguos que tienen una cohesión interna basada en hechos geográficos, históricos, económicos y funcionales, es en Galicia el espacio funcional y tradicional básico para la organización territorial (PRECEDO LEDO, 1988:269-330), y constituye uno de sus marcos tradicionales de convivencia y asentamiento, ocupando una posición territorial intermedia entre el municipio y la provincia. En este sentido el PDC concibe la Comarca como el espacio estratégico para la gestión integrada del desarrollo territorial, al darse en ella una serie de características geográficas que identifican a la Comarca como el ámbito ideal para la implantación de un proceso de desarrollo descentralizado. Por tanto, según este modelo, la Comarca tiene como función básica servir de marco estratégico para que las distintas Administraciones coordinen sus actuaciones de cara a una estrategia consensuada que atienda los objetivos prioritarios del desarrollo socioeconómico y territorial, según las ventajas comparativas de cada comarca en su contexto regional. Se trata, en suma, de una unidad territorial estratégica para la planificación y la gestión integral del territorio que en la Europa Comunitaria está adquiriendo una especial relevancia desde hace unos 15 años, como «*fórmula eficaz para la competitividad económica y el éxito social*» (GIZARD, 1993:55), frente al avance de la globalización económica y la pérdida del poder estatal, siendo el marco territorial ideal de intervención para la elaboración y puesta en marcha de los planes estratégicos de desarrollo que se elaboran para cada comarca. Asimismo, siguiendo lo establecido en el artículo dos de la Ley de Galicia 7/1996, la comarca es el ámbito más adecuado para la coordinación y la integración de la planificación socioeconómica y física, y para la protección del medio ambiente en un modelo de desarrollo integrado (apartado segundo del artículo 2)

Sin embargo, esta consideración de la comarca como espacio estratégico para la planificación y la promoción del desarrollo, no ha ido acompañada de la asignación de competencias administrativas, ya que no se pretende, al menos de momento, crear una

nueva entidad jurídica en el ámbito comarcal. Es decir, las comarcas en Galicia no se convirtieron en nuevas unidades administrativas ni en entidades jurídico-territoriales con competencias propias (FERREIRA FERNÁNDEZ, 1999:260), que pudieran entrar en confrontación directa con los municipios o provincias, sino en meras unidades estratégicas para la planificación territorial integrada (PRECEDO LEDO, 1996:318). Se renunciaba así a seguir el modelo catalán de gestión de las comarcas y de sus Consejos Comarcales, al posibilitar estos una multiplicación de la burocracia institucional y un aumento de los costes de gestión y coordinación administrativa, tal y como se recoge en diversos informes técnicos difundidos por la prensa catalana (La Vanguardia, 21-11-94/12-12-94/9-4-96). En consecuencia, desde el punto de vista organizativo e institucional, la puesta en funcionamiento del PDC de Galicia, no supuso siquiera una reordenación de las estructuras administrativas y jurídicas existentes. Sin embargo, como bien señala Ferreira Fernández en su trabajo sobre el régimen jurídico de la comarca en el sistema

español, las tareas de coordinación, gestión y promoción del PDC dieron lugar a una serie de órganos sin personalidad jurídica y a la creación de un aparato técnico-institucional con forma jurídico-privada, dirigido a gestionar y promover el plan (FERREIRA FERNÁNDEZ, 1999:263-264). En efecto, como se comprobará más adelante, para impulsar el desarrollo desde abajo, el PDC tiene previsto crear e implantar en cada comarca los siguientes instrumentos operativos: un Consello Comarcal, un Centro Comarcal, una Fundación, un gerente de desarrollo y una red telemática aplicada al desarrollo comarcal. Con todos estos instrumentos se quiere potenciar el papel de la comarca como unidad estratégica para alcanzar un desarrollo equilibrado del territorio de Galicia.

A principios del año 1997, con el Decreto 65/1997, de 20 de febrero, y siguiendo el procedimiento establecido en el título cuarto de la Ley de Galicia 7/1996, se aprueba definitivamente el Mapa Comarcal de Galicia (DOG 03-04-97), quedando esta Comunidad Autónoma organizada en 53 Comarcas, repartidas del siguiente modo: 18 en la

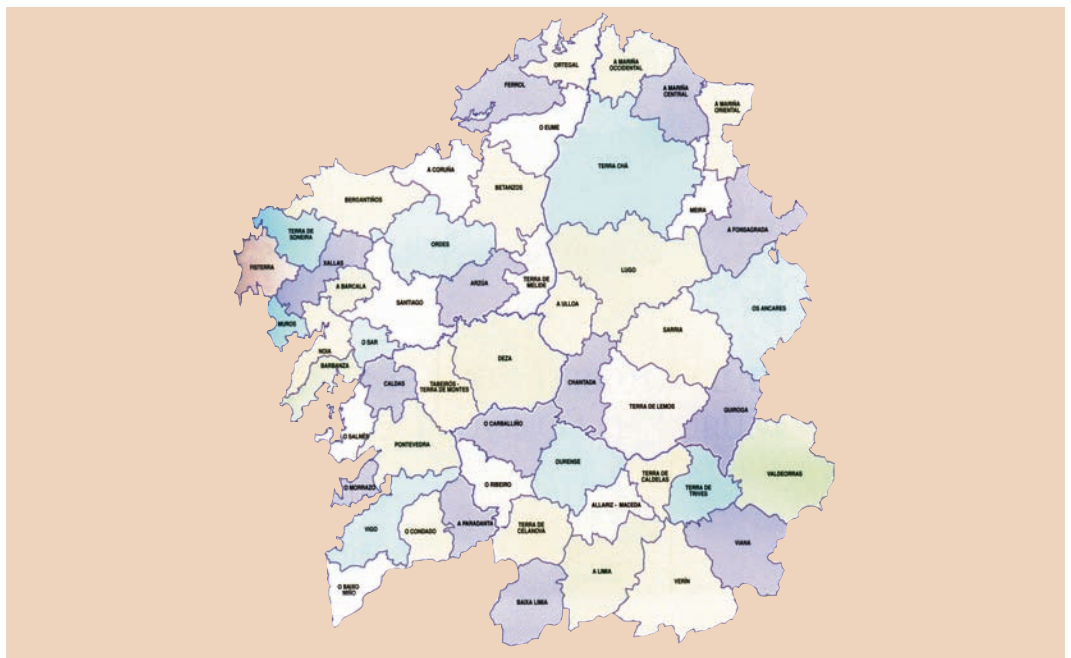


FIG. 3. División territorial de Galicia en comarcas

Fuente: Diario Oficial de Galicia (D.O.G.) (03-04-97), nº 63, Xunta de Galicia, Santiago, p. 3.009

provincia de A Coruña, 13 en la de Lugo, 12 en la de Ourense y 10 en la de Pontevedra (ver FIG. 3). Con esta medida se consiguen superar los localismos que han sido, desde siempre, el principal obstáculo a la articulación territorial de Galicia. Se culmina así un largo proceso que, por otra parte, no tiene porque ser definitivo ya que la citada Ley de Galicia 7/1996, concretamente en su artículo 33, contempla la posibilidad de modificar la delimitación comarcal aprobada por el citado Decreto.

Con posterioridad a la aprobación del mapa, otro Decreto de la Xunta de Galicia, el 335/1998, de 27 de noviembre, establece los criterios a seguir para la creación de Áreas Funcionales, especialmente cuando razones funcionales y organizativas así lo aconsejen para la prestación de servicios y la realización de determinadas actividades. Según el mencionado Decreto, se entiende por Área Funcional una agrupación de comarcas en conjuntos territoriales adecuados a las necesidades de cada servicio o función, configurando una estructura territorial

supracomarcal complementaria para favorecer la gestión coordinada de la organización territorial y funcional de Galicia, manteniendo siempre las comarcas como unidades territoriales básicas de referencia (artículo 2 del Decreto 335/1998). La necesidad de regular estas áreas funcionales, que pueden comprender una o varias comarcas (ver FIG. 4), se debe pues, a las características específicas y necesidades de determinados departamentos de la Administración Autonómica, que requieran una organización territorial que combine la coordinación de las acciones en el territorio con la especialización que exige la racionalización de los distintos servicios que se desean prestar. La creación de estas áreas se llevará a cabo por Decreto de la Xunta a iniciativa de la *Consellería* implicada.

3.3. Articulación e implantación territorial del plan de desarrollo comarcal

El Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia se materializa en la elaboración de un plan

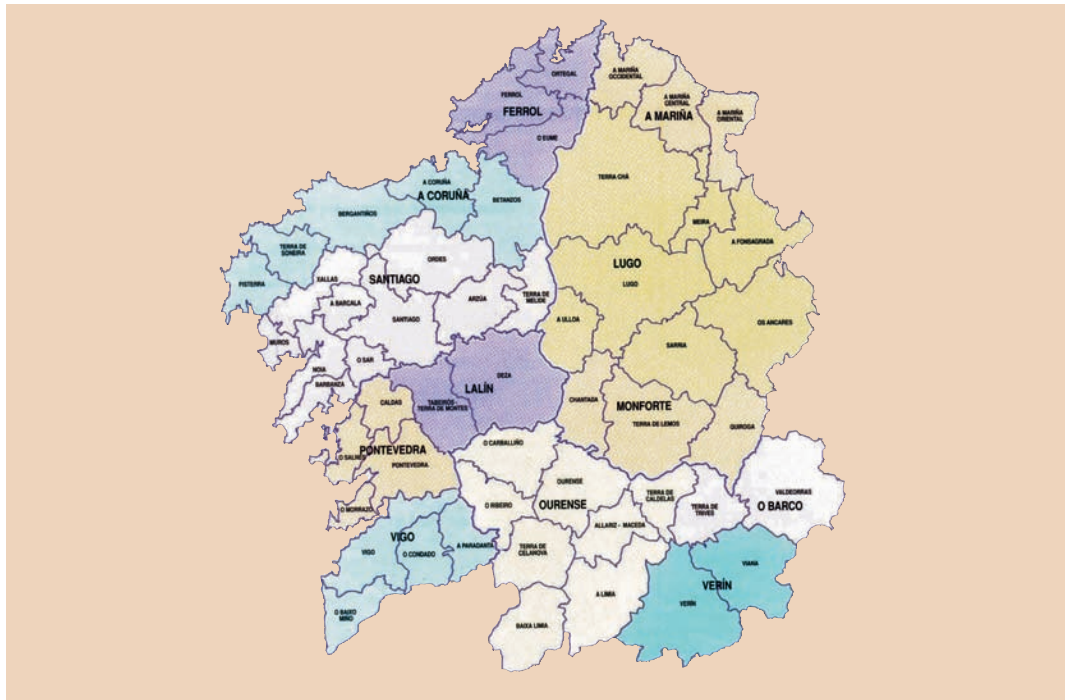


FIG. 4. Distribución territorial de las áreas funcionales existentes en Galicia

Fuente: Precedo Ledo, A., 1997: 20 y 1999: 248-249

estratégico de desarrollo para cada Comarca. De esta manera, cada PDC se convierte en un Plan estratégico integral de coordinación del desarrollo territorial. Los planes de Desarrollo que se elaboran para cada Comarca se estructuran en tres apartados: estudio socioeconómico, estudio del medio físico y programa de objetivos y acciones estratégicas.

En el estudio socioeconómico, se hace un análisis de la estructura y del tejido productivo, la evolución demográfica, la calidad de vida y la vivienda o, el nivel de formación de la población, la red urbana y funcional y las infraestructuras y equipamientos existentes y previstos.

El segundo apartado del Plan contiene un estudio del medio físico, que tiene como finalidad obtener una síntesis del potencial del territorio en función de los recursos naturales de la Comarca. Esto conlleva a una clasificación del espacio Comarcal según las aptitudes productivas, para que, de esta manera, se pueda compatibilizar el desarrollo socioeconómico, con el medioambiente y con la calidad de vida. En este apartado se elaborara un mapa ambiental, un mapa de recursos naturales, y se hace un estudio en profundidad de la situación medioambiental de la Comarca, con especial incidencia en el estado de las aguas, riesgos de incendios forestales, y la erosión del suelo e impactos medioambientales.

Con estas dos partes se elaborará una síntesis funcional, que constituye la base para la programación de acciones y estrategias de desarrollo que aparecen recogidas en una tercera parte. En ella, se determinan los factores diferenciadores de la Comarca, sus potencialidades, los objetivos estratégicos y las acciones de desarrollo a llevar a cabo. Por lo tanto, una vez que los estudios citados están realizados, y a partir del diagnóstico obtenido, se establecen las acciones de desarrollo que se estima necesario realizar, durante el tiempo de vigencia del plan, para que los objetivos se transformen, de hecho, en una estrategia de desarrollo comarcal. Dichas acciones son básicamente de dos tipos:

a) Inversiones de las Administraciones Públicas necesarias para dotar a cada Comarca del mínimo de infraestructuras y equipamientos precisos.

b) Dinamización de los recursos endógenos y promoción de proyectos e iniciativas locales de desarrollo.

Desde que el PDC de Galicia se puso en marcha, con la creación de 20 Comarcas Piloto donde se experimentó inicialmente el modelo, se han aprobado los Planes de Desarrollo correspondientes a las Comarcas de Ordes, Terra Cha, Valdeorras, Deza, Bergantiños, Ortegal, Terra de Lemos, A Fonsagrada, O Carballiño, Terra de Celanova, A Paradanta y Tabeirós-Terra de Montes. En estas doce Comarcas, según los datos publicados por la SXPDC de la Xunta, relativos a la evaluación y grado de cumplimiento de dichos planes, el número de acciones realizadas representaba a principios del año 1999 algo más del 81% del total de las programadas (ver FIG. 5).

Mientras tanto, están pendientes de su aprobación los planes estratégicos de Arzúa, Terra de Melide, Os Ancares, A Ulloa, O Ribeiro, Terras de Trives, O Salnés y O Baixo Miño. A esta relación de comarcas hay que añadirle otras que se incorporaron también al plan a lo largo de los años 1999 y 2000. Se trata de las Comarcas de Mariña Occidental, Mariña Central, Chantada, Muros, Noia, Betanzos, Terra de Caldelas, Verín, Caldas y Morrazo. De este modo, en la actualidad el PDC se está ejecutando en un total de 30 Comarcas, en su mayoría consideradas rurales o rururbanas (PRECEDO LEDO, 1997:12-13; 1999:206), que abarcan el 58,7% de la superficie de Galicia y concentran al 35,1% de su población, implicando a 176 municipios (lo que supone prácticamente el 56% del total de la Comunidad Autónoma). Esto quiere decir que el 65% de la población y prácticamente el 40% de los municipios y la superficie de Galicia no está afectado por este plan y por tanto se desarrolla al margen del PDC. A este respecto, hay que señalar que la incorporación al PDC es totalmente voluntaria, ya que la iniciativa para la inclusión de una comarca en el Plan de Desarrollo Comarcal corresponde a los municipios integrantes de la misma, siempre que lo soliciten por lo menos dos tercios de los municipios que integran la Comarca (artículo 12, de la Ley de Galicia 7/1996). Esta es la causa de que el PDC no

FIG. 5. Evaluación de los planes comarcales aprobados por la Xunta

Comarca	Acciones propuestas	Grado de cumplimiento de las acciones programadas			
		Realizadas		Pendientes	
		Número	%	Número	%
Terra Cha	43	39	90,6	4	9,4
Ordes	25	23	92,0	2	8,0
Deza	21	19	90,5	2	9,5
Valdeorras	38	34	89,5	4	10,5
Paradanta	32	26	81,2	6	18,7
Carballiño	59	45	76,2	14	23,7
Tabeirós-T.M.	46	33	72,0	13	28,0
Terra Celanova	49	42	81,5	7	18,4
Terra de Lemos	41	34	82,9	7	17,1
Fonsagrada	47	35	74,4	12	25,5
Ortegal	35	25	71,4	10	28,5
Bergantiños	34	28	82,3	6	17,6
TOTAL	470	383	81,5	87	18,5

Fuente: SXPDC (1999): Memoria 1998, Xunta de Galicia, Santiago, p. 19.

se haya implantado todavía en todas las Comarcas de Galicia (ver FIG. 6).

3.4. Organos de planificación, coordinación, promoción y gestión técnica del PDC

Para la elaboración, aprobación y seguimiento de cada uno de los planes comarcales redactados para cada una de las Comarcas en las que está implantado el PDC, se fueron creando sucesivamente una serie de órganos de coordinación, planificación, promoción y gestión técnica, cuyas competencias específicas se recogen en la ya mencionada ley de Desarrollo Comarcal. Dicha ley distingue entre órganos de planificación y coordinación, y órganos técnicos de gestión y promoción.

FIG. 6. Implantación territorial del PDC a finales del año 2000

Indicadores	Número	%/Galicia
Comarcas incorporadas al PDC	30	60,00
Municipios afectados	176	55,87
Superficie (en km ²)	17.339,39	58,69
Población implicada	956.692	35,11

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Instituto Galego de Estadística (2000): Galicia en Cifras, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.

— **Organos de planificación y coordinación:** Estos son el *Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial* (en diciembre de 1997 se convierte en SXPDC), el *Consello Comarcal* y la *Comisión de Comarcalización*, que intervienen en la elaboración y coordinación general de los Planes, permitiendo una participación activa de todas las Administraciones interesadas, mediante la propuesta y evaluación de objetivos y acciones posibles. De esta manera, los Municipios, Diputaciones y Xunta de Galicia participan, a través de los citados *Consellos Comarcales*, en la definición de la estrategia de desarrollo a seguir en cada Comarca, así como en la propuesta y evaluación de los objetivos y acciones a desarrollar. En la actualidad, de los tres órganos citados, la *Secretaría Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal*. (SXPDC), que depende funcionalmente de la Presidencia de la Xunta y orgánicamente de la *Consellería de la Presidencia y Administración Pública*, es la que tiene un mayor peso específico en la estructura orgánica del plan y en la toma de decisiones, ya que constituye el principal centro directivo que tiene asumidas plenamente las funciones de impulso en la elaboración, coordinación y seguimiento del PDC

(DOG 01-12-98). De él depende revisar y modificar los planes de desarrollo aprobados para las comarcas, así como determinar el número y la localización de los Centros Comarcales de Exposición y Promoción de Recursos que se quieran construir en las comarcas.

— **Organos técnicos de gestión y promoción:** Los forman la *S. A. para o Desenvolvemento Comarcal de Galicia*, las Unidades Técnicas Comarcales de las Diputaciones y las Fundaciones para el Desarrollo de las Comarcas. La primera se configura como una sociedad de carácter instrumental y de servicios, de apoyo al desarrollo territorial, constituida por la Xunta, que tiene como objetivo la realización de actividades de investigación y la prestación de servicios relacionados con los estudios, la planificación territorial y el desarrollo comarcal. Para realizar su cometido dispone de un Sistema de Información Geográfica donde se almacenan datos socioeconómicos de infraestructuras y medioambientales georeferenciados, que permiten evaluar el potencial de recursos del territorio gallego. Además cuenta con una Base de Datos Municipal, un archivo fotogramétrico y con una unidad de Teledetección, a través de la que se genera información territorial a partir de imágenes de satélite. Todo ello hace que esta sociedad, que durante el período 1996-2000 acaparó algo más del 55 por 100 del presupuesto total destinado al

PDC, se convierta en pieza clave para acometer los diagnósticos territoriales y elaborar los planes estratégicos comarcales.

Mientras tanto, las Unidades Técnicas Comarcales son órganos técnicos de planificación dependientes de las Diputaciones provinciales respectivas. Estas unidades, coordinadas por la *SXPDC*, tienen como función específica materializar la participación activa de las Diputaciones en los Planes de Desarrollo Comarcal de su ámbito territorial.

Por último, el papel de promoción del Plan corre a cargo de las Fundaciones para el Desarrollo de las Comarcas de Galicia, que durante el período 1996-2000 han absorbido prácticamente el 20 por 100 de los fondos asignados al programa de Desarrollo Comarcal. En cada Comarca está prevista la creación de una Fundación que tiene su razón de ser en la necesidad de crear un ente específico que permita la integración del sector público y privado, constituyéndose como un grupo de acción comarcal que tiene como objetivo fundamental la dinamización de los recursos endógenos y la promoción de iniciativas de desarrollo comarcal. Asimismo, según se recoge en el artículo 25 de la citada Ley de Desarrollo Comarcal, se encargan de promover las acciones genéricas o específicas de desarrollo previstas en los Planes de Desarrollo Comarcal y de impulsar la participación de los sectores económicos y sociales de base a los que van dirigidos. También tratan de promover e impulsar actuaciones, programas, acciones y proyectos que inciden en el desarrollo territorial, económico y social de la Comarca que constituye su ámbito de actuación. Cada Fundación se rige por un Patronato, del que forman parte los miembros del Consejo Comarcal y representantes privados de los sectores estratégicos productivos de la Comarca; y como órgano encargado de la gestión y administración de cada fundación se encuentra un gerente.

3.4.1. Las fundaciones comarcales

En el mes de diciembre de 1994, la Xunta de Galicia da un nuevo impulso al PDC al crear un total de 20 fundaciones comarcales, una en cada comarca piloto donde se

FIG. 7. Distribución de los fondos asignados al programa de desarrollo comarcal durante el período 1996-2000

Actividad o centro de destino	Importe presupuestario	
	Millones (ptas.)	%
S.A. para o Desenvolvemento Comarcal de Galicia	2.189,42	55,09
Fundaciones Comarcales	787,00	19,80
Obras y proyectos comarcales	997,86	25,11
TOTAL	3.974,28	100,00

Fuente: Secretaría Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal: Memorias 96-97/98/99, Xunta de Galicia y elaboración propia.

experimentó inicialmente el Plan. Posteriormente, y ya una vez aprobada la mencionada Ley de Desarrollo Comarcal, se crearon otras 10, con lo que a finales del año 2000, el número de fundaciones comarcales constituídas ascendía a un total de 30 (ver FIG. 8). Esto le permite a la Xunta disponer de una red regional de desarrollo local y comarcal propia, reforzada con las acciones de dinamización y sensibilización desarrolladas por los propios gerentes de las fundaciones. Estas entidades tienen como fines y objetivos, además de los ya comentados en el apartado anterior, promover el desarrollo integrado y sostenido de cada comarca, sensibilizar y favorecer la participación activa de la población comarcal en los procesos de desarrollo, orientar, asesorar e informar sobre programas y ayudas, y especialmente elaborar proyectos y gestionar programas e iniciativas comunitarias que contribuyan e incidan en el desarrollo territorial, económico y social de las comarcas y, finalmente, reforzar la concienciación comarcal. De ahí que se trate

de fundaciones sin ánimo de lucro calificadas de mixtas y declaradas de interés gallego, por lo que, a tenor de lo dispuesto en el capítulo VI del Decreto de la Xunta de Galicia 248/1992 (RUIZ OJEDA, 1999:378-379), el protectorado de las mismas es ejercido directamente por la Xunta de Galicia. Precisamente esta Administración Pública a través del *Secretario Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal*, preside cada uno de los patronatos de las fundaciones, al objeto de coordinar sus acciones de desarrollo con los objetivos establecidos por el PDC a nivel comarcal y regional. Esta tarea de coordinación, constituye sin duda una de las más difíciles de acometer, ya que cada fundación tiene personalidad jurídica propia y goza de una cierta autonomía derivada de sus Estatutos y de las decisiones que adopte su órgano de gobierno, el Patronato, integrado por: los alcaldes de los municipios que componen la comarca, el Delegado Provincial de la Consellería de Presidencia, un representante de la Diputación Provincial, un funcionario de la Consellería

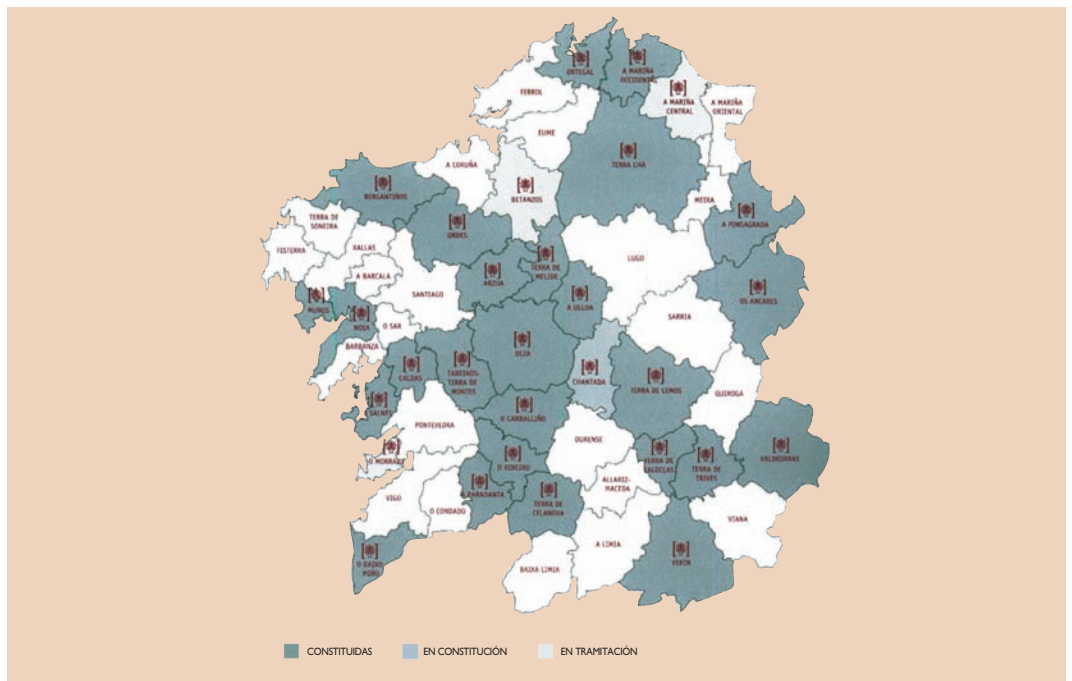


FIG. 8. Red de fundaciones comarcales creadas en Galicia a través del plan de desarrollo comarcal durante el período 1994-2000

Fuente: Secretaría Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal (SXPDC) (2000): Memoria 1999, Xunta de Galicia, Santiago, p. 60

de Agricultura, y representantes de los sectores estratégicos productivos de la comarca, siendo presidido por el mencionado Secretario.

La creación de esta red de fundaciones financiadas con cargo al programa de desarrollo comarcal, suscitó un encendido debate sobre la naturaleza y trascendencia de las mismas (BARREIRO RIVAS, 1996), al tratarse de entidades con forma jurídico-privada, promovidas por la Administración Pública (FERREIRA FERNÁNDEZ, 1999:265). La polémica generada condujo a delimitar el campo de actuación de dichas fundaciones en la Ley de Desarrollo Comarcal. Así, en el apartado 3 del artículo 25 de dicha ley, se especifica que *«en ningún caso será competencia de las fundaciones la ejecución de las inversiones públicas previstas en los planes de desarrollo comarcal»*. De acuerdo con esto, las fundaciones, que cuentan con un presupuesto anual muy reducido (alrededor de 8 millones de pesetas cada una, destinadas básicamente a sufragar los gastos de personal), se limitan a realizar labores de asesoramiento, dinamización y promoción de iniciativas del desarrollo a nivel comarcal, implicando a la población local y al sector público y privado en la elaboración y ejecución de proyectos estratégicos de desarrollo.

Haciendo un balance de la actividad desarrollada por estas fundaciones, y tomando como base de análisis los datos publicados por la SXPDC de la Xunta de Galicia (ver FIG. 9), se desprende que

durante el periodo 1996-1999, el conjunto de las 20 fundaciones operativas en esa fase temporal, consiguieron promocionar e impulsar un total de 2.535 iniciativas de desarrollo, a través de las cuales se han creado 974 puestos de trabajo (buena parte de los mismos, en torno al 80 por 100, con cargo a los programas PRODER y a la iniciativa comunitaria LEADER II). A esta promoción de iniciativas hay que añadirle la labor de orientación, información y de asesoramiento a personas individuales y sobre proyectos que se pretenden llevar a cabo, llegando a registrarse en esos cuatro años de funcionamiento un total de 50.650 solicitudes de información en el conjunto de las oficinas operativas en cada comarca. También son de destacar las acciones de dinamización y sensibilización de la población local de cara al aprovechamiento de los recursos endógenos de cada comarca, mediante la creación de numerosas asociaciones y grupos de acción local de base. Así, durante el mencionado período promovieron la constitución de un total de 192 asociaciones, de las que 74 son de carácter económico, 84 culturales y 34 están relacionadas con objetivos medioambientales. Hay que tener en cuenta que la creación e impulso de este tipo de asociaciones son fundamentales para dinamizar desde la base todo el tejido productivo local, de ahí que las fundaciones creadas le hayan dedicado especial atención a esta temática.

FIG. 9. Balance general de las actividades promovidas por las fundaciones comarcales durante el período 1996-1999

Actividad	1996	1997	1998	1999	Total
Asesoramiento e información	5.081	15.323	13.497	16.749	50.650
Promoción e impulso de iniciativas	576	505	644	810	2.535
Entidades implicadas en el desarrollo	1.100	664	1.063	711	3.538
Empresas e entidades promovidas	29	135	176	236	576
Puestos de trabajo promovidos	-	290	281	403	974
Asociaciones creadas o impulsadas	46	35	29	25	135
Asistencia a programas de formación	392	204	218	233	1.047
Sesiones informativas programadas	309	173	166	216	864
Elaboración de informes y proyectos	463	646	590	638	2.337
Organización de cursos y conferencias	167	53	100	126	446
Gestión de iniciativas comunitarias	2	9	12	11	34

Fuente: SXPDC (2000): Memoria 1999, Xunta de Galicia, Santiago, p. 61

Uno de los campos de actividad donde las fundaciones comarcales se han mostrado especialmente activas y muy dinámicas ha sido en la gestión de tres iniciativas comunitarias LEADER II en las comarcas de Terra Cha, Fonsagrada y Paradanta, y de cuatro programas PRODER (en las comarcas de Baixo Miño, Ulloa, Ortegá y Bergantiños). En efecto, las inversiones gestionadas por las siete fundaciones implicadas superan los 7.101 millones de pesetas. Con esta cantidad se financiaron 447 proyectos y se crearon 748 puestos de trabajo en las siete comarcas afectadas (ver FIG. 10).

Finalmente, cabe citar la participación de las Fundaciones Comarcales en la puesta en marcha de las denominadas «Mesas de Iniciativas» (SXPDC., 2000: 16), que constituye un foro para el encuentro y el debate entre representantes de los diferentes sectores productivos estratégicos existentes en cada Comarca. Se trata de abordar y debatir conjuntamente y en cada comarca los problemas y alternativas al desarrollo, al objeto de extraer unas conclusiones, fijar objetivos y establecer unas líneas prioritarias de trabajo que posteriormente deberán de incorporarse, o en todo caso tenerse en cuenta para la elaboración de los planes estratégicos de cada comarca. A finales del año 1999, el número de «Mesas» realizadas ascendía a 20, consiguiendo implicar a un total de 148 empresarios, destacando especialmente los relacionados con el sector cárnico, el turístico y el forestal. La

realización de este tipo de iniciativas en las comarcas es de vital importancia para conocer y pulsar *in situ* la problemática socioeconómica que afecta a los distintos sectores implicados en los procesos de desarrollo local.

3.4.2. Los centros comarcales

Otro de los instrumentos puestos en marcha en cada comarca para impulsar y favorecer su desarrollo son los Centros Comarcales de Exposición y Promoción de Recursos. Se trata de centros de «desarrollo e innovación» (PRECEDO LEDO, 1996: 321) que tienen como objetivo fundamental informar y asesorar a los visitantes, difundir las nuevas tecnologías entre las pequeñas empresas, vender productos locales y en definitiva exponer, promocionar y difundir los recursos de la Comarca. Para cumplir con su función estos centros están estructurados en cuatro áreas: *desarrollo local*, donde tiene su sede la fundación y el gerente; *exposición y promoción*, donde se exponen y venden al visitante los productos de artesanía local; la *unidad de nuevas tecnologías*, dotada de internet, correo electrónico, videoconferencia y un terminal del Centro Telemático Aplicado al Desarrollo Comarcal (CETADEC); y finalmente una *área temática*, que tradicionalmente constituye en todos los centros un espacio monográfico dedicado a la revalorización de los recursos más emblemáticos existentes en cada Comarca. En la práctica, estos centros se han

FIG. 10. Programas e iniciativas comunitarias gestionadas por las fundaciones comarcales durante el período 1996-2000

Fundación	Tipo de iniciativa	Proyectos aprobados	Inversión (millones ptas)	Puestos de trabajo
Terra Cha	Leader II	94	3.027,23	362
Fonsagrada	Leader II	103	1.505,68	90
Paradanta(*)	Leader II	129	677,87	164
Bergantiños	Proder	27	574,29	36
Ortegá	Proder	18	508,49	25
Ulloa	Proder	10	354,95	19
Baixo Miño	Proder	66	452,51	52
TOTAL	7	447	7.101,02	748

(*): gestión en colaboración con la Mancomunidad de Paradanta.

Fuente: SXPDC (2000): Memoria 1999, Xunta de Galicia, Santiago, pp. 22-23 y elaboración propia.

convertido en escaparates temáticos de los recursos de cada Comarca, siendo especialmente visitados por los turistas, grupos organizados y centros educativos, al recoger en sus instalaciones los aspectos físicos y humanos más relevantes de su entorno geográfico. En ellos se ofrecen también otros servicios que incluyen la posibilidad de disponer de las propias instalaciones en lo referente a la utilización de la sala de juntas, salón de actos y salas de exposición. En consecuencia, la integración de todos los componentes técnicos citados, su organización y trabajo coordinado en red, hace que estos centros se conviertan en elementos útiles para impulsar las acciones de desarrollo y alcanzar, en parte, los objetivos que tiene planteados el PDC a nivel comarcal y regional.

En la actualidad, el número de centros Comarcales contruídos y en funcionamiento asciende a siete, ubicados en las Comarcas de Bergantiños, Salnés, Terra de Celanova, Terras de Trives, Deza, Terra de Lemos y Tabeirós-Terra de Montes, que de manera conjunta ya han sido visitados por algo más de 250.000 personas durante el período 1996-1999 (SXPDC, 2000:45). Durante ese tiempo se han organizado y celebrado en sus instalaciones 132 cursos, 66 conferencias y 163 exposiciones artísticas. Esto indica que los centros desarrollan una importante actividad de promoción de la cultura y la formación local, y contribuyen activamente a reforzar la identidad comarcal de Galicia. Además de exponer y revalorizar los recursos turísticos, funcionan también como áreas de recepción de visitantes a los que se le ofrece un programa variado de visitas a realizar por los lugares más atractivos y singulares de cada comarca.

A la relación de los siete centros activos está prevista la próxima incorporación de otros cuatro nuevos: Mariña Occidental, Ordes, Ulloa, Carballiño y Ribeiro, con lo que la red de Centros Comarcales pronto alcanzará la cifra de doce (ver FIG. 12). En este sentido, y según los datos facilitados por la SXPDC, la intención de este organismo es la de construir un centro de estas características en la mayor parte de las comarcas, especialmente en aquellas donde las circunstancias de estrategia de desarrollo territorial así lo aconsejen. Con todos los centros en funcionamiento se cubrirá una

gran parte del territorio gallego y se consolidará una red territorial, que se apoya también en una red telemática, de gran interés para la promoción de los recursos locales, favoreciendo a la vez la descentralización de los flujos turísticos y un mejor conocimiento de la riqueza monumental, artística y cultural de cada una de las comarcas gallegas.

4. CONCLUSIÓN

Como consecuencia de lo expuesto, resulta evidente que la respuesta de cada región, y en particular, de las regiones periféricas e interiores, a los problemas de los desequilibrios intrarregionales, dependerá de la capacidad para aplicar modelos de desarrollo local y regional que sean complementarios con los existentes. Tales modelos se deberán de adaptar a la realidad socioeconómica y a las potencialidades endógenas de los espacios afectados, puesto que la experiencia de aplicar sistemáticamente modelos de desarrollo convencionales ha dado lugar a resultados contradictorios y poco eficaces.

Sin embargo, no debemos olvidar que las políticas de desarrollo regional actuales, destinadas fundamentalmente a la mejora de

FIG. 11. Mesas de iniciativas impulsadas por la S.A. para o desenvolvimento comarcal de galicia y las fundaciones comarcales durante el año 1999

Comarca	Sector	Mesas organizadas	Empresarios participantes
Ordes	Textil	4	20
	Lácteo	2	20
	Turístico	4	20
Deza	Turístico	2	9
	Forestal	1	21
	Lácteo	1	5
Ulloa	Turístico	1	7
Arzúa	Promoción	1	6
Terra Melide	Comercio	1	6
Paradanta	Turístico	1	36
	Cárnico	2	44
TOTAL		20	148

Fuente: SXPDC (2000): Memoria 1999, Xunta de Galicia, Santiago, p. 16.

las infraestructuras y de los equipamientos, así como a la cualificación de los recursos humanos y a la renovación y diversificación del tejido productivo, son imprescindibles para intentar desbloquear y dinamizar a las regiones periféricas y evitar que amplios espacios queden marginados de los procesos generales de crecimiento. Pero, incluso en el caso de que las políticas de desarrollo sean capaces de fomentar el desarrollo global de las regiones periféricas, es muy probable que, como se ha indicado con anterioridad, sea a costa de un incremento de las desigualdades intrarregionales.

Por regla general, el desarrollo en Galicia sigue concentrándose en las áreas metropolitanas y en los principales ejes de crecimiento existentes, ligados al sistema de ciudades instaladas a lo largo del corredor atlántico, quedando muchos espacios al margen de los procesos de dinamismo económico y de crecimiento metropolitano

suscitados por las políticas de carácter general. Por consiguiente, los desequilibrios internos se acentuarán aún más debido a que los espacios interiores capaces de incorporarse a la dinámica de progreso son muy pocos, dado que al déficit infraestructural se añaden otras carencias como la escasa dotación de los recursos naturales competitivos, el mantenimiento de sistemas productivos arcaicos y la baja cualificación de los recursos humanos y el fuerte envejecimiento demográfico.

En consecuencia, para frenar este proceso resulta conveniente seguir impulsando medidas complementarias de desarrollo basadas fundamentalmente en los principios del desarrollo local y endógeno. Es decir, en el aprovechamiento de los recursos y potencialidades de cada zona. Se trata de optimizar los recursos endógenos y de potenciar los procesos y las acciones de los gobiernos locales y regionales encaminados a

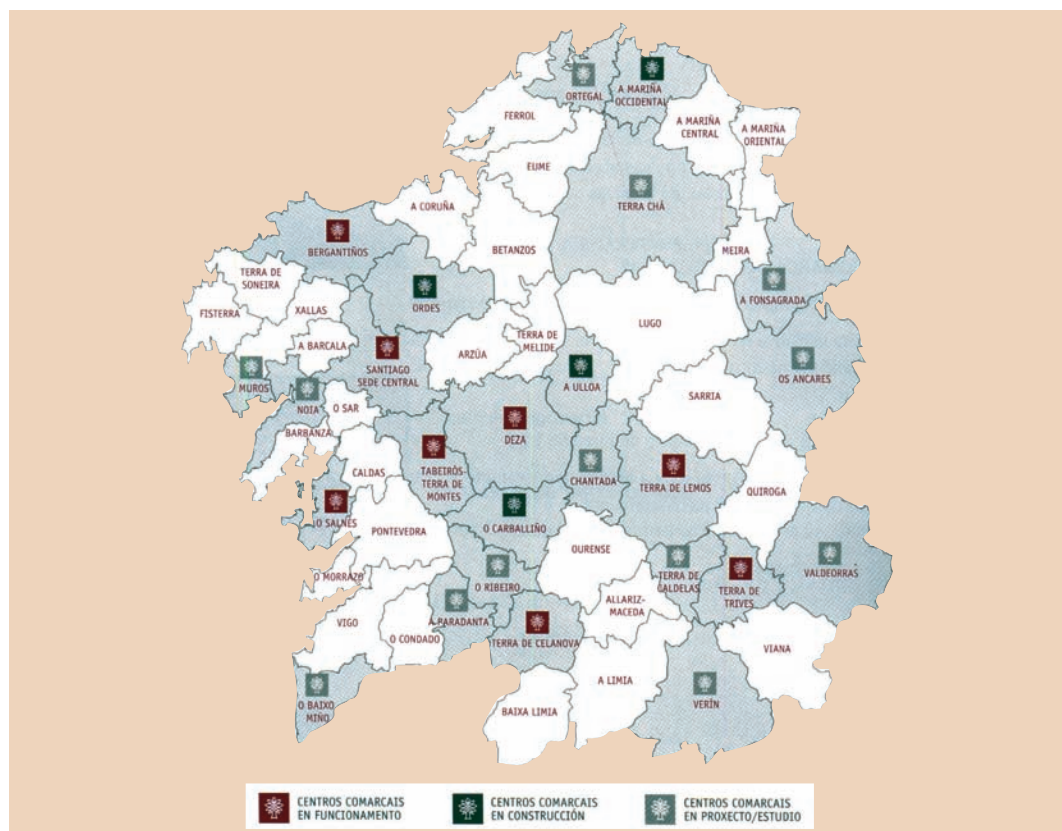


FIG. 12. Red de centros comarcales construidos y/o en proyecto en la Comunidad Autónoma de Galicia durante el período 1996-2000

Fuente: Secretaría Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal (SXPDC) (2000): Memoria 1999, Xunta de Galicia, Santiago, p. 42

establecer iniciativas, promover actividades económicas y sociales que impliquen al sector privado local en proyectos conjuntos, e incentiven su participación en la creación de nuevos empleos y en la regeneración de la estructura socioeconómica de las zonas más deprimidas.

Precisamente en esta línea de pensamiento y actuación se inscribe la estrategia de intervención territorial seguida por el PDC de Galicia, inspirada en los principios y en la metodología del desarrollo local y la planificación estratégica integrada. Así, desde sus inicios, el citado plan despertó el interés de la Conferencia Permanente de los Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, según consta en la Resolución 257 adoptada el 18 de marzo de 1994. En el texto de dicha Resolución, se recomienda que se tenga en cuenta la experiencia gallega para la articulación de futuros modelos de gestión del territorio, así como para la puesta en marcha de políticas comunitarias que contribuyan a reducir las disparidades del nivel de desarrollo existente entre las regiones.

Desde una perspectiva estrictamente técnica, la estrategia seguida por el PDC de Galicia ha servido para sentar las bases de un proceso de desarrollo local que arranca desde las Comarcas para transformarse, en la práctica, en un plan regional de desarrollo

local. En sus casi diez años de funcionamiento, la mayoría de los órganos e instrumentos técnicos de planificación creados por el plan, están demostrando ser útiles como instrumentos estratégicos para la articulación de acciones territoriales, pero sobre todo, su papel ha sido especialmente activo en la dinamización y sensibilización de la población, y en la generación y promoción de iniciativas económicas, así como en la elaboración de proyectos estratégicos de desarrollo y en la gestión de programas e iniciativas comunitarias. En este sentido, la creación de una estructura de dinamización territorial propia, en cierto modo descentralizada pero coordinada desde la Administración Pública, y la ampliación y consolidación de la red de desarrollo local, sustentada básicamente en torno a las Fundaciones y los Centros Comarcales, están en condiciones de encauzar los procesos de difusión, innovación y diversificación productiva que surjan en las Comarcas. Ahora bien, su potencial de crecimiento y eficacia en el futuro dependerá, en buena medida, de la implantación del plan en todas las comarcas y de la capacidad de articular mecanismos de coordinación eficaces y estables en el espacio y en el tiempo que garanticen la continuidad de las acciones emprendidas.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV (1996): *Medio natural, desarrollo sostenible y participación social y juvenil*. Quercus, Madrid.
- ANDER-ERGG, E. (1992): *La animación y los animadores*. Narcea, Madrid
- AYDALOT, P. (1984): *Crise & espace*. Económica, Paris.
- BARREIRO RIVAS, X. L. (1996): «Las agencias comarcales de Galicia: paradojas de una modernización administrativa». Comunicación presentada al *II Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*, Santiago de compostela, del 18 al 20 de abril.
- BENAVIDES GONZÁLEZ, C. (1999): «Detección de los factores endógenos de competitividad y declive». En: *Manual de desarrollo local*, 225-244. TREA, Gijón.
- CABRERO, A. (1992): «La dimensión estructural de los procesos de desarrollo local como ámbito de actuación específica de una agencia de desarrollo». En: *Mercado de trabajo, políticas de empleo y desarrollo local*. IRMASA, Madrid.
- DEL CASTILLO, J. (dir.) (1994): *Estudios de economía. Manual de desarrollo local*. Departamento de Economía y Hacienda, Gobierno Vasco, Bilbao.
- DOG. (23-01-91): *Resolución do 9 de xaneiro pola que se ordena a publicación do acordo do Consello da Xunta de Galicia de catorce de decembro de mil novecentos noventa, no que se establece o Plan de Desenvolvemento Comarcal de Galicia*, nº 16, 472-473. Xunta de Galicia, Santiago.

- (12-07-96): *Lei 7/1996, do 10 de xullo, de desenvolvemento comarcal*, nº 142, 7007-7014. Xunta de Galicia, Santiago.
- (03-04-97): *Decreto 65/1997, do 20 de febreiro, polo que se aproba definitivamente o mapa comarcal de Galicia*, nº 63, 3005-3011. Xunta de Galicia, Santiago.
- (30-11-98): *Decreto 335/1998, do 27 de novembro, polo que se regulan as áreas funcionais*, nº 232, 12.800. Xunta de Galicia, Santiago.
- (01-12-98): *Decreto 340/1998, do 20 de novembro, polo que se regulan as funcións e os órganos provinciais dependentes da Secretaría Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal*, nº 233, 12.845. Xunta de Galicia, Santiago.
- ESCUADERO, G. (1996): *Recursos institucionales para estrategias de desarrollo sostenible*. Quercus, Madrid.
- FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. (dir.) (2000): *Avellentamento demográfico e consecuencias socioeconómicas*. Xerais, Vigo.
- FERNÁNDEZ NORIEGA, J. L. (1992): «prólogo» en: *Mercado de trabajo, políticas de emprego y desarrollo local*. IRMASA, Madrid.
- FERRAS SEXTO, C. & X. M. PAREDES (1999): «Reflexiones sobre justicia social y desarrollo alternativo en Latinoamérica ¿Desarrollo local, desarrollo sostenible y/o ecosocialismo. En: *Desarrollo local y regional en Iberoamérica. Actas del Seminario Internacional sobre Perspectivas de Desarrollo en Iberoamérica*. 81-96. Universidad de Santiago.
- FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J. (1999): *El régimen jurídico de la comarca en el sistema Autonómico español*. Cedecs editorial, Barcelona.
- GIZARD, X. (1993): «La comarca, instrumento de desarrollo local en Europa». En: *desarrollo local y comarcalización*, 55-62. Xunta de Galicia, Santiago.
- PÉREZ TOURIÑO, E. (dir.) (1997): *Infraestructuras y desarrollo regional: efectos económicos de la autopista del atlántico*. Editorial Civitas, Madrid.
- PRECEDO LEDO, A. (1988): *Galicia: estructura del territorio y organización comarcal*. Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- (1992): «Desequilibrios territoriales y estrategias de desarrollo local». En: *Promoción y financiación de empresas en Galicia*. 135-162. Fundación Alfredo Brañas, Santiago.
- (1996): «El plan comarcal de Galicia: un modelo de desarrollo territorial integrado». En: *Papeles de Economía Española, Economía de las Comunidades Autónomas*, nº 16, 311-322. FIES, Madrid.
- (1997): *El mapa comarcal de Galicia*. Xunta de Galicia, Santiago.
- (1999): *Geografía Humana de Galicia*. Oikos-Tau, Barcelona.
- GALLEGO PRIEGO, M. & J. L. LÓPEZ COUSILLAS & J. M. LÓPEZ VIZOSO; (1993): «La comarca como instrumento estratégico para la planificación y la gestión territorial: el modelo comarcal de Galicia». En M. FERRER REGALES, *Planeamiento y gestión metropolitana comarcal y municipal*: 187-219. EUNSA, Pamplona.
- RODRÍGUEZ POSE, A. (1995): *Reestructuración socioeconómica y desequilibrios regionales en la Unión Europea*. Instituto de Estudios Económicos. Madrid.
- RUIZ OJEDA, A. (Coord.) (1999): *Manual de fundaciones*. Forum Galicia de Estudios Sociales. Civitas, Madrid.
- STOHR, W. (1990): *Global challenge and local response*. Edit. Mansell.
- SXPDC (2000): *Memoria 1999*. Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1988): *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Pirámide, Madrid.
- (1993): *Política económica local. La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*. Pirámide. Madrid.
- & G. GAROFOLI (1995): *Desarrollo Económico Local en Europa*. Colegio de Economistas de Madrid.
- WADLEY, D. (1988): *Estrategias de desarrollo regional*. En: *Papeles de Economía Española*, nº 35: 96-114, FIES, Madrid.