

# EL MODELO DE DESARROLLO COMARCAL

**Andrés Precedo Ledo**

Universidad de Santiago de Compostela

## RESUMEN

Este trabajo contiene una reflexión teórica sobre el futuro de la comarca, a partir de la experiencia del modelo de desarrollo comarcal que el autor diseñó y aplicó a Galicia. La comarca, entendida como unidad territorial estratégica de ámbito supramunicipal basada en la identidad territorial, añade un valor antropológico a la organización funcional del territorio, en el cual se apoya la implicación del individuo para reforzar o favorecer su participación en el proceso de desarrollo local. La comarca es por eso la escala intermedia más adecuada para el desarrollo territorial, y la estructura comarcal constituye una organización en red que confiere una dimensión regional a las políticas de desarrollo local. En este modelo de desarrollo regional, denominado Desarrollo Comarcal Integrado la coordinación administrativa, la cooperación público-privada y la participación ciudadana son el soporte de la gobernabilidad de los nuevos territorios locales. Una propuesta de competitividad territorial basada en la ecodiversidad que es una alternativa real a la globalización desde lo local.

**Palabras clave:** Comarca, identidad territorial, desarrollo territorial integrado, desequilibrios territoriales, ciudad regional difusa.

## ABSTRACT

This paper contains a theoretical reflection about the future of the district, starting from the experience of the pattern of regional development that the author designed and applied Galicia. The district, as a strategic territorial unit of supramunicipal environment based on the territorial identity, adds an anthropological value to the functional organization of the territory, in which leans on the individual's implication to reinforce or to favor her participation in the process of local development. The district is for that reason the

---

Fecha de recepción: septiembre 2003

Fecha de admisión: julio 2004

intermediate scale more appropriate for the territorial development and its spatial structure constitutes an organization in net that confers a regional dimension to the politicians of local development. In this model of development regional, denominated Integrated Regional Development, the administrative coordination, the public-private cooperation and the civic participation are the support of the new territorial competitiveness and governance, based on the principle of ecodiversity. It is a real alternative to the globalization from the local thing.

**Key words:** District (comarca), territorial identity, integrated spatial development, spatial unbalanced growth, diffused city region.

La comarca es uno de los espacios de más tradición en la geografía española y una realidad territorial que mantiene su vigencia. Su significado está vinculado de manera preferente a la organización político-administrativa del territorio regional, aunque también mantiene su interés como espacio intermedio de análisis territorial. A esos contenidos tradicionales, la comarca está en condiciones de añadir nuevas funciones que la nueva comprensión y planificación del territorio demanda. Es en este sentido en el que se debe entender esta contribución, que pretende exponer las bases teóricas que justifican y avalan la consideración de la comarca como la escala espacial más adecuada para los procesos de desarrollo territorial integrado. Esta idea empecé a aplicarla hace ahora casi doce años, y tras un tiempo dedicado al diseño y a la gestión del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia, quiero transmitir estas reflexiones que en su momento constituyeron una aportación conceptual innovadora por su carácter anticipador.

## I. LA TERRITORIALIZACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL

La conceptualización del desarrollo local ha ido evolucionando desde un enfoque fundamentalmente económico hacia una perspectiva territorial del desarrollo. Inicialmente el desarrollo local se concebía como la dimensión local del desarrollo endógeno, siendo los objetivos y los instrumentos equivalentes a los que configuraban los modelos de desarrollo regional en un contexto dominado por reajuste del sistema productivo. Se definía así como la respuesta local al proceso de reestructuración productiva que caracterizó la década de los ochenta (Stöhr, 1990). De ahí que muchas veces el desarrollo local fuera identificado como una política orientada a la dinamización de las áreas en crisis o incluso de las áreas marginales (espacios rurales, pequeñas ciudades en declive, etc.). En este contexto el desarrollo local adquirió un contenido primordialmente económico, centrado en la puesta en marcha de políticas locales de empleo, mediante la formación de los recursos humanos locales y la difusión de la cultura emprendedora y la innovación en espacios locales, llegando a un momento en que ya no era fácil diferenciar los objetivos estratégicos y los instrumentos propios del desarrollo local de los del desarrollo regional. Simultáneamente algunos autores fueron introduciendo la territorialidad como factor de desarrollo e innovación (Garofoli, 1987, Aydalot, 1986), e incluso la identidad cultural de un territorio como base del desarrollo local (Guajardo, 1988). Al mismo tiempo, algunos autores consideraron el desarrollo local como un pro-

ceso social solidario basado en la iniciativa individual como factor de dinamización de la fuerza o potencial endógeno de un territorio (Vachon, 1993). En esta trayectoria, el concepto inicial de desarrollo local, enfocado hacia los sistemas productivos locales como una dimensión microeconómica de la política regional (Albuquerque, 1999), ha ido evolucionando hacia un papel creciente del territorio como factor activo del desarrollo.

En paralelo a lo anterior, la teoría de la ordenación del territorio, inicialmente con una dominante física y estática, fue orientándose hacia la mejora dotacional de los territorios, como requisito para lograr su inserción en los ejes de desarrollo. Después la preocupación se centró en la búsqueda del equilibrio territorial de las regiones, a partir de la potenciación del policentrismo espacial y urbano. Más tarde se añadieron nuevas formulaciones basadas en los principios de innovación y competitividad territorial, de modo que los modelos de ordenación del territorio se enfocaron hacia estrategias de desarrollo territorial (Precedo, 2003).

Se produjo así una convergencia creciente entre las políticas de ordenación del territorio y las de desarrollo local, aún prevaleciendo nítidas las diferencias existentes en la génesis de tales políticas, pues mientras las primeras se basan en la planificación del territorio siguiendo una actuación de arriba abajo, las segundas —por su propia naturaleza ponen el centro de su atención en las iniciativas locales y sus acciones siguen un modelo ascendente, es decir de abajo hacia arriba. La cuestión del «from above» o del «from below» no es por tanto una cuestión banal.

Pero en ambos casos emerge un objetivo común: la reducción de los desequilibrios regionales (Precedo, A., 1993). Esta paulatina convergencia condujo a un uso creciente del concepto de Desarrollo Territorial y, dando un paso más, al modelo de Desarrollo Territorial Integrado (Precedo, 2003). Este proceso de territorialización del desarrollo local hizo que la discusión sobre las escalas espaciales adquirieran un renovado valor (Martínez Puche, A. 2002). Desde este punto de vista, se entiende que el desarrollo local deba buscar una escala específica de intervención territorial; se puede hablar de un área local o de territorios locales para referirse a esa escala que las políticas de desarrollo local deben tener; pero entonces surge la pregunta ¿cuál es la escala territorial más adecuada para las políticas de desarrollo local? Aunque la respuesta varía dependiendo de la organización administrativa de cada territorio, se tiende hacia una opinión compartida de que es la supramunicipal la escala territorial más eficiente para poner en marcha una acción de desarrollo local, máxime cuando factores tales como la identidad territorial, la cultura local, y la cohesión y solidaridad de las comunidades sociales adquieren cada vez mayor presencia, tanta que el territorio dejó de ser considerado como un espacio soporte para convertirse en un recurso activo del desarrollo.

## **II. RAZONES PARA LA BÚSQUDA DE UN MODELO COMPLEMENTARIO DE DESARROLLO TERRITORIAL: EL DESARROLLO COMARCAL**

Con este título enunciaba hace diez años un texto justificativo de la necesidad de diseñar e implementar una política de desarrollo comarcal. Después de revisar la escasa eficacia de los modelos y teorías vigentes para corregir los desequilibrios territoriales, decía: «ni las políticas macroeconómicas diseñadas para favorecer el ajuste productivo, ni la concentración

de las inversiones en infraestructuras han logrado mitigar los desequilibrios intrarregionales, ni producir la enunciada y esperada difusión del crecimiento». Y añadía: «ante las evidencias expuestas, la respuesta de cada región y en particular de las regiones periféricas a los problemas de los desequilibrios territoriales dependerá de la capacidad de diseñar modelos regionales de desarrollo local complementarios a los existentes. Tales modelos se deberán adecuar a la realidad geográfica, cultural y socioeconómica de los espacios afectados, puesto que la aplicación mimética de modelos de desarrollo convencionales a diferentes realidades territoriales ha dado lugar, cuando menos, a resultados contradictorios». Y seguía: «Parece indudable que las políticas de desarrollo regional destinadas a corregir los déficit de infraestructuras y equipamientos, a mejorar la cualificación de los recursos humanos y a renovar el tejido productivo son imprescindibles para intentar desbloquear y dinamizar las regiones periféricas, pero por si solas no garantizan que muchos espacios intrarregionales, incluyendo las pequeñas y medianas ciudades, no queden al margen de los procesos de dinamización socioeconómica. Por consiguiente, los desequilibrios internos se acentuarán aún más, debido a que en esa áreas los espacios capaces de incorporarse por si mismos a la dinámica del proceso son muy pocos (algunas áreas metropolitanas o comarcas especializadas). Por lo tanto el objetivo de la cohesión económica y social a nivel territorial es difícil que pueda ser alcanzado con políticas genéricas de tipo sectorial». Por todo ello —decía— «estimo conveniente poner en marcha simultáneamente dos modelos complementarios:

- 1º) El modelo de Desarrollo Regional, cuyo objetivo es crear o consolidar los ejes dinámicos más competitivos y que está asociado a una política espacial de concentración, generalmente vinculada a los niveles superiores del sistema de ciudades y a los sistemas económicos privilegiados propios de los circuitos internacionales.
- 2º) El modelo de Desarrollo Comarcal, como estrategia regional de desarrollo local, que tiene como objetivo fijar y mantener las capacidades relacionadas con los recursos locales, funcionando como una pieza básica para alcanzar un desarrollo territorial equilibrado, articulado a través de los niveles de base de la red urbana, siendo las pequeñas ciudades los centros organizadores de los territorios locales y los puntos de dinamización e inserción de cada comarca en el sistema general».

Y terminaba así «En un contexto como este, la teoría del desarrollo local ofrece una adecuada filosofía y metodología para sustentar el proceso complementario mencionado. Pero hasta ahora las experiencias de desarrollo local —decía entonces— se reducen a intervenciones dispersas y ocasionales carentes de la necesaria coordinación de ahí que sea necesario crear un modelo que, utilizando el desarrollo local como soporte teórico estratégico, adopte el carácter propio de una política de ámbito regional y de naturaleza integrada». Y estas afirmaciones publicadas hace ahora diez años (Precedo, 1993, 1996) mantienen su vigencia, y constituyen la idea generativa del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia, que no es más que una estrategia de aplicación de esa teoría a una realidad regional concreta, utilizando la comarca —por su elevado sentido de identidad— como espacio territorial estratégico para poder poner en marcha una política regional de desarrollo local. Esta es —creo— la principal aportación del modelo que diseñé y a cuya gestión estuve dedicado.

### 3. LA COMARCA: UNA ESCALA ESTRATÉGICA PARA EL DESARROLLO LOCAL

La comarca, además de ser una unidad geográfica o tradicional tiene como significado más específico entre nosotros el ser un ente local intermedio, formado por una agrupación de municipios que constituyen una entidad administrativa dotada de competencias, de presupuesto y de representatividad democrática. Su razón de ser se basa en la aplicación del principio de proximidad al ciudadano, lo que significa el acercamiento de los servicios públicos y le la misma administración a los usuarios. Así también aparece en el Estatuto de Autonomía de Galicia en el cual se afirma que la comarca es el «ente local propio de Galicia»; no obstante lo cual su creación se establece con carácter potestativo. De ahí que en el pasado se realizasen sucesivos intentos de poner en marcha la comarcalización, pero ninguno llegó a término. En el año 1990 inicié los trabajos, desde la Xunta de Galicia, para iniciar el proceso de comarcalización. En aquel momento —y ahora también— la resistencia de las Diputaciones provinciales gallegas y de otras organizaciones políticas (a excepción de las nacionalistas) a la comarcalización administrativa hacía impracticable este camino. Esta situación, unida a la conveniencia de definir el mapa comarcal, me animó a pensar en la posibilidad de designar concretar otros posibles fines a la comarcalización, no por razones de oportunidad, sino porque creía que el papel de la comarca no se agotaba en su dimensión administrativa como ya anteriormente había avanzado en trabajos de carácter teórico (Precedo, 1985, 1987). Este enfoque tuvo un carácter anticipador, por cuanto supuso el antecedente primero de una corriente doctrinal hoy generalizada, consistente en considerar a la comarca como un ámbito de desarrollo local.

#### 1. La función de la comarca como estrategia de desarrollo territorial integrado

Como antes expuse, la consideración del incremento de los desequilibrios intrarregionales, me había llevado también a la búsqueda de un modelo de desarrollo territorial que pudiera dar respuesta a la corrección de los desequilibrios. Me centré así en el diseño del modelo complementario de desarrollo regional, basándome en el carácter integrador que la ordenación del territorio posee y en la filosofía de participación que sustentaba el desarrollo local, entonces en una fase inicial de sistematización. Se trataba —repito— de poner en marcha una acción territorial complementaria a las políticas convencionales de desarrollo regional, en su mayoría basadas en la competencia de ciudades, en los ejes de desarrollo y en los sistemas productivos de carácter estratégico. El discurso alternativo, o mejor complementario, lo basaba en la articulación de las redes urbanas locales mediante la potenciación de las pequeñas ciudades cabeceras de comarca, en la competitividad de los recursos endógenos del territorio, y en el apoyo de los sistemas productivos locales, un nuevo modelo, en el que lo verdaderamente estratégico era el territorio, considerado no como un espacio-soporte sino como un espacio activo. Y en el centro de ese modelo, la unidad territorial estratégica era la comarca (Precedo, 1994). Por eso, en la formación inicial del modelo de Desarrollo Comarcal la comarca asumía tres funciones básicas:

- 1ª) Aportar una escala apta para una planificación territorial participativa e integradora, que aplicando el principio de «compatibilidad ecológica» —así lo decía entonces—

permitiera integrar la planificación económica, la planificación sociodemográfica y la planificación medioambiental en una metodología operativa unificadora. Era sin duda, un precedente —hace diez años— de lo que hoy denominados desarrollo sostenible. Y para ello la comarca ofrece la escala adecuada.

- 2ª) La comarca era el ámbito estratégico para el desarrollo local integrado, teniendo en cuenta tanto la capacidad productiva endógena, la identidad cultural y la cohesión social como la competitividad en los mercados externos de los productos locales. La creación de empleo alternativo del sector primario, la descentralización productiva, facilitar el acceso a la información y potenciar el asociacionismo eran —entre otros— objetivos de desarrollo local que entonces planteaba.
- 3ª) Un marco para la coordinación territorial. La comarca era, en este sentido el espacio mejor dimensionado para decidir la inversiones en el territorio y consensuar los objetivos mediante la coordinación de las diferentes administraciones implicadas, y la cooperación público-privado.

En definitiva, «la comarca en el Plan de Desarrollo Comarcal constituía el instrumento estratégico para la coordinación administrativa, la planificación territorial y el desarrollo local integrado, dotando a los territorios locales de un factor de competitividad basado en la calidad» (Precedo, 1993). En consecuencia, «la comarca se presentaba como una unidad territorial estratégica de desarrollo local integrado». Una conceptualización que aportaba una respuesta afirmativa a la posibilidad de asignar al desarrollo local el alcance de una política regional, por cuanto el modelo de desarrollo comarcal permitía actuar simultáneamente en la totalidad del territorio regional, especificando el papel que cada comarca había de desempeñar en atención a sus ventajas comparativas. Se superaba así el carácter coyuntural y discontinuo en el tiempo y en el espacio que entonces —y también ahora— tenía el desarrollo local circunscrito la más de las veces a acciones puntuales descoordinadas.

## 2. El mapa comarcal: el marco para la identidad territorial

Muchos habían sido los estudios acerca de la división comarcal de Galicia, tantos como criterios utilizados. Todos ellos me sirvieron, mediante un análisis comparativo, para establecer lo que denominé las líneas de fijación territorial, es decir los límites que en todos los estudios precedentes —tanto científicos como literarios o históricos— estaban dotados de mayor estabilidad. En base a ellos confeccioné diversas propuestas de división comarcal que fui sometiendo paulatinamente a la opinión pública, mediante consultas informales, que sirvieron para ir precipitando un estado de opinión. Después establecí las bases de un mapa comarcal basado en criterios funcionales que, ya de manera oficial, sirvió para preparar un documento sometido a consulta pública. A él se presentaron numerosas alegaciones (más de once mil) y tras su análisis detallado y las necesarias consultas políticas, permitieron dibujar el que sería el mapa comarcal de Galicia. Inevitables tensiones políticas locales obligaron a una excesiva fragmentación comarcal en la provincia de A Coruña, pero en conjunto el mapa comarcal resultante, que divide a Galicia en 53 comarcas, permanece invariable desde su aprobación en 1997 (Precedo, A., 1997).

A la hora de analizar los principios inspiradores del mapa comarcal, y a pesar de haber utilizado indicadores diversos, he de decir que el principal factor configurador ha sido la identidad territorial, una realidad identitaria basada en un arraigado sentido de pertenencia existente entre la población. Este carácter de identidad comarcal ha tenido una gran importancia por cuanto facilitó la implicación de la población en el proyecto de desarrollo, otorgando al mismo un sentido de permanencia que de otro modo sería difícil de lograr. Se generó así una relación directa de gran interés entre la identidad territorial y el desarrollo local, siendo en esto insustituible el papel de la comarca, cuya naturaleza difiere en lo esencial de las organizaciones territoriales basadas en áreas funcionales desprovistas de identidad diferencial.

### **3. Los avances institucionales: la dimensión europea**

El Plan de Desarrollo Comarcal nació mediante un decreto promulgado en 1991; cinco años más tarde el Parlamento Regional aprobó la Ley de Desarrollo Comarcal que recogía en la exposición previa los motivos, los fines, los órganos y los instrumentos operativos, y que puede considerarse como el primer texto legal de desarrollo local de alcance regional. Un año después se aprobó, mediante otro decreto, el mapa comarcal. Un año después en 1998, en otro decreto propicié la creación de las áreas funcionales, como agrupaciones supracomarcas orientadas a la planificación para que cuando en determinadas funciones las comarcas resulten demasiado pequeñas, las divisiones territoriales de ámbito supracomarcal respeten la integridad territorial de cada comarca.

Paralelamente a esta intensa actividad reglamentaria, el modelo mereció el interés de la Conferencia de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, donde fue presentado como un modelo de coordinación territorial del desarrollo local para hacer frente a los problemas de cooperación de los pequeños municipios. En este organismo se me encomendó la realización de un estudio para comprobar en que medida las escalas territoriales intermedias como la comarca tenían una aplicación general (Precedo, A., 1994). El resultado fue la aprobación de una resolución, (no 257/93) que posteriormente fue presentada en la Conferencia Paneuropea de Ordenación del Territorio celebrada en Leipzig en la que sentaron los principios de descentralización y policentrismo que hoy presiden el Esquema Europeo de Ordenación del Territorio. La resolución citada instaba a los gobiernos y regiones a implantar modelos de coordinación territorial, lo cual promovió la difusión de las ideas del Modelo de Desarrollo Comarcal en otros ámbitos regionales, y particularmente en la nueva organización de la política territorial francesas (Bielza, V., 2003). Asimismo, las políticas comunitarias de diversificación productiva de las áreas rurales, en las convocatorias posteriores a tal resolución, adoptaron la comarca como escala de aplicación. Resultado de todo ello fue que, como al principio señalé, el modelo que diseñé en Galicia fue el precedente de la atribución de nuevos contenidos a las comarcas, y en particular de su consideración como espacios de coordinación del desarrollo local.

Estamos pues ante una realidad territorial —la comarca— inscrita en la historia local y que, aunque algunos significados pretéritos hayan perdido vigencia, sigue ofreciendo nuevas oportunidades, como una interesante estrategia de futuro. Y esto es así porque se trata de una categoría antropológica que incluye las relaciones del hombre con su entorno territorial inme-

diato, de las que deriva una de las claves para la identificación individual y social con la cultura local.

#### 4. La importancia de las escalas intermedias para la organización y la gestión de las regiones

Desde el organismo europeo citado envié un cuestionario especializado a 580 gobiernos regionales europeos, para obtener información sobre los métodos y modelos empleados por los entes regionales y locales para paliar los déficits existentes, con el fin de analizar si los modelos similares al Desarrollo Comarcal, que entonces estaba diseñando, pudiesen tener cabida en otras áreas europeas. El interés principal del cuestionario radicaba en conocer experiencias que utilizasen agrupaciones estables de municipios (comarca en España; «pays» en Francia, «compresori» en Italia y «district» en muchos países) como estrategia espacial de coordinación y planificación territorial, y que, sin necesidad de alterar la organización administrativa existente, permitiera coordinar los objetivos de desarrollo local y de gestión del territorio. Se trataba, en definitiva, de conocer otras experiencias genéricas semejantes.

Los resultados obtenidos, tras el análisis del cuestionario pusieron de manifiesto la existencia de una demanda de modelos de desarrollo articulados en torno a principios similares a los que inspiraron el desarrollo comarcal, como instrumentos de desarrollo de las regiones, complementarios a los ya existentes. Pero las respuestas existentes eran escasas. Los principales puntos que se pueden extraer del análisis de la encuesta son los siguientes:

1. El primer grupo de preguntas del cuestionario estuvo dirigido a conocer como se afrontaba el problema del desarrollo en los pequeños municipios, así como las formas de cooperación intermunicipal, que podían aportar experiencias útiles para superar las debilidades que tales entidades administrativas tienen que hacer frente a las nuevas demandas. La mayoría de las respuestas en este ámbito (61,11%) abogaron por el mantenimiento de los municipios individuales existentes, y por coordinar las políticas de desarrollo a través de programas integrados. A tenor de las respuestas recibidas se deduce que esta última opción se prefiere, ya que permite preservar una identidad municipal muy arraigada en la mayoría de los países, al mismo tiempo que articula formas de coordinación que buscan una mejor eficacia de las intervenciones y un mejor aprovechamiento de los recursos potenciales del territorio. Esta opción impulsa, a la vez, la cooperación y la coordinación de esfuerzos entre entidades que, individualmente, carecen de los recursos técnicos y humanos para hacer frente a estos problemas. No se aconsejaba la fusión de municipios, salvo casos excepcionales.
2. En cuanto a los fines seleccionados, los planificadores regionales consultados opinaban que los objetivos fundamentales que debían perseguir los programas territoriales de desarrollo local eran, en orden de importancia: el desarrollo del potencial endógeno, la reducción de los desequilibrios entre las diferentes zonas y la mejora de la calidad de vida en las áreas deprimidas.
3. De igual manera, se consideró que las entidades que mayor influencia tenían sobre el desarrollo comarcal eran las regiones y los municipios. Estos resultados pusieron de manifiesto un hecho de gran interés: que la planificación comarcal o supramunicipal es una cuestión que tiene que surgir de la interacción entre las administraciones



regionales y municipales. El papel reservado a las entidades supranacionales, nacionales y provinciales en las respuestas fue menor.

4. Como se apuntaba en numerosas respuestas, el método de implementación de la planificación supramunicipal depende, en gran medida, de la tradición administrativa y del grado de autonomía territorial existentes en cada país. A pesar de eso, la coordinación entre las diferentes administraciones territoriales es el método señalado como el más adecuado para la puesta en marcha y para la implementación de la planificación comarcal en el 41,18% de las encuestas.
5. La gran mayoría de los encuestados se decantaron por las ventajas de un modelo de planificación coordinada; y tanto estos como los que plantearon la necesidad de una planificación descentralizada, estimaban que la región era la entidad más adecuada para elaborar e implementar las políticas de equilibrio territorial. Gran parte de los planificadores contactados opinaban que la planificación supramunicipal debería coordinarse a nivel regional, si bien las entidades locales y sus organizaciones supramunicipales deben tener amplia participación en los procesos de elaboración e implementación de la misma.
6. La aplicación adecuada del principio de subsidiariedad a la coordinación territorial requiere, según las respuestas, de una creciente coherencia e integración entre los objetivos de los diferentes niveles de planificación: nacional, regional, comarcal, y local, a fin de evitar el despilfarro de los recursos escasos y la puesta en marcha de políticas contradictorias.
7. Según la opinión más difundida, la financiación de los programas de desarrollo integrados deberían ser una responsabilidad compartida entre las distintas administraciones en función de su capacidad y competencias. Esta opinión engloba al 78,85% de las respuestas. En cambio, sólo un 5,77% de los encuestados se inclinó por un tipo de financiación exclusivamente regional, mientras que un 3,85% optó por la orientación municipal. Otros modelos de financiación, generalmente con la colaboración de entidades privadas, fueron propuestos en el 11,54% de las consultas.
8. Existía unanimidad entre todos los entes territoriales consultados en lo referente a la necesidad del seguimiento y evaluación de los programas. Todos ellos consideraban que estos procesos se debían realizar no sólo con el fin de comprobar y fiscalizar el grado de cumplimiento de los objetivos asignados, sino también como base para la mejora en la actividad planificadora.
9. Las respuestas referentes al período de tiempo necesario para alcanzar los objetivos de los programas de desarrollo integrado presentaron una fuerte diversidad. Frente a las opiniones que consideran necesario concentrarse en objetivos y resultados que fueran visibles a corto plazo, muchos de los encuestados se inclinaron por el medio y largo plazo como el período de tiempo más adecuado para cumplir los objetivos. La media de las contestaciones obtenidas es de 6,59 años (entre 5 y 10 años).
10. Para muchos de los encuestados, en vez de limitar los plazos de manera rígida, resulta más importante definir claramente los objetivos y las estrategias a seguir para alcanzarlos, teniendo en cuenta que es esencial la definición de una estrategia flexible a largo plazo, que se vaya ajustando a las circunstancias cambiantes.

11. En general, el tiempo mínimo considerado necesario para el cumplimiento de los objetivos fue de cinco años, salvo en actuaciones muy locales y concretas en las que, según las diversas opiniones, este puede reducirse a tres, dos o incluso un año. Entre los factores en función de los cuales pueden variar los plazos destacan: las características del medio y las complejidades específicas de las distintas áreas, el tipo de acción emprendida, el grado de colaboración entre los municipios, la cooperación entre las administraciones implicadas y entre estos y los agentes locales y, finalmente, el nivel de desarrollo inicial.

Estas respuestas nos proporcionaron una importante referencia para la actuación en el orden de los principios y de los procedimientos, y siguen constituyendo, a pesar del tiempo transcurrido, un cuerpo doctrinal interesante para la reflexión y la acción.

## **5. La red comarcal: una red territorial de innovación y competitividad de los territorios locales**

El modelo comarcal requiere una acción directa de coordinación continua, flexible y por objetivos, dentro de una organización fuertemente descentralizada que conforma una tupida red que sirve de soporte a los procesos de desarrollo endógeno y de intermediación entre la administración regional y la población, dotando a las regiones de una estructura en red que es ya en sí mismo una organización eficaz y necesaria para alcanzar el nivel de cooperación y de calidad territorial que la competitividad de los territorios locales requiere.

En el caso de Galicia, esta red comarcal se descompone en cinco redes temáticas:

I. *Una red de cooperación del sector Público y del sector Privado* formada por las Fundaciones para el Desarrollo Comarcal, en cuyo patronato de gobierno participan representantes de los ayuntamientos y de los sectores y asociaciones productiva. Se añaden las Mesas de Iniciativas y los Consejos Asesores, en lo que se integran, con fines consultivos y de promoción de iniciativas, representantes sectoriales para ampliar la base participativa. Esta red tiene carácter institucional.

II. *Una red de centros de promoción de los recursos de cada comarca*, a través de espacios expositivos, unos permanentes y otros temporales, y de las acciones de atracción de visitantes y promoción exterior. También se utiliza para acercar a las comarcas las nuevas formas de creatividad artística las vanguardias culturales, la vez que se abren cauces para la promoción de la cultura local.

III. *Una red de dinamización* de las iniciativas, sensibilización de la población y promoción del asociacionismo. Está formada por los gerentes comarcales, que son profesionales de desarrollo local adaptados a las características diferenciales de cada comarca.

IV. *Una red telemática (CETADEC)* orientada a la promoción e intercambio de iniciativas en la red, un portal de comercio electrónico adaptado a los artesanos y pequeños productores, un centro de difusión del uso en las nuevas tecnologías entre la población, un punto de información al ciudadano y un acceso a servicios intercomarcales de videoconferencia.

V. *Una red de información territorial* formada por el Sistema de Información Territorial de Galicia (SITGA), que acerca la información territorial y las nuevas tecnologías de ges-

tión y producción cartográfica (GIS, teledetección, fotogrametría, ortofotometría, etc.) a los usuarios de la comarca.

#### **IV. LA EVALUACIÓN FINAL DEL MODELO DE DESARROLLO COMARCAL**

Como resumen de todo lo anterior, puede afirmarse que el modelo de desarrollo comarcal es una construcción teórica y práctica susceptible de dar una respuesta a los problemas relacionados con el reequilibrio urbano y territorial. Equilibrio que encuentra en la estructura comarcal un soporte adecuado para lograr que los estímulos al desarrollo local tengan una continuidad en el tiempo y en el espacio, proporcionando una organización territorial en red capaz de recibir y encauzar los procesos de innovación y difusión en el territorio. La combinación en el modelo de Desarrollo Comarcal del carácter integrador de la planificación territorial, de la filosofía del desarrollo local (expresada a través de las relaciones ascendentes y descendentes) de la metodología de la planificación estratégica (cooperación pública-privada y participación de la población), y de los principios de coordinación y subsidiaridad aplicado a la acción administrativa, hacen de la comarca una unidad territorial estratégica. Sus posibilidades de aplicación son amplias al ofrecer un soporte flexible de desarrollo descentralizado, cuya utilidad responde tanto a las demandas de regiones desarrolladas o de desarrollo intermedio, como a regiones poco desarrolladas en vías de desarrollo. En estas últimas, la creación y potenciación de centros locales de crecimiento y desarrollo — asociados a la estrategia de las pequeñas ciudades — configuran una de las pocas alternativas válidas para corregir los excesos acumulativos producidos — directa o indirectamente — por el funcionamiento del sistema económico internacional y del modelo capitalista neoliberal vinculado, al proceso de globalización que deja al margen amplios y numerosos espacios, acentuando la: desigualdades culturales, sociales, económicas y espaciales.

La suma de los objetivos antes señalados y la necesidad de adoptar escalas intermedias de planificación y gestión, justifica sobradamente la oportunidad, o el acierto — como se quiera valorar — de considerar a la comarca como unidad espacial estratégica para la gestión del desarrollo local. Dicha función se completa mediante su papel de marco espacial para poner en marcha un proceso de implicación y acción social, y de promoción de iniciativas, que añaden valor al territorio, a través de factores estructurantes de carácter intangible. Evidentemente, la comarca como referente territorial básico para la población, es un marco estable y permanente, abierto a nuevos contenidos y funciones, como una estructura adaptable a un entorno caracterizado por el cambio y la apertura, cuyo valor de permanencia se basa en la identificación del individuo con su entorno, en el sentido de pertenencia. En definitiva, en el sentimiento de lugar.

Llegados al final de esta valoración genérica del modelo, y retomando los enunciados iniciales para unirlos con los de la experiencia, quisiera recordar un hecho que me parece básico para la adecuada valoración del modelo: la doble concepción del desarrollo local enfocado desde el territorio.

1. Desde un punto de vista clásico, el desarrollo local es un proceso ascendente integrado y sostenible de cambio social, protagonizado por la población asentada en un territorio bien definido (rural o urbano) que participa activamente en el aprovechamiento de

los recursos humanos, materiales, naturales, financieros y sociales, para la mejora de sus condiciones de vida, culturales, educativas, sociales y políticas.

2. Pero como no todas las comunidades territoriales — más bien pocas — tienen los recursos adecuados para emprender por sí mismas este proceso — y menos cuando se trata de los intangibles —, es necesario un estímulo deliberado que impulse a la población para iniciar este movimiento hacia el desarrollo. En este segundo caso, se trata de un tipo de metodología de acción social mediante la creación de un núcleo innovador que propicie el cambio estructural.

Bajo esta óptica que combina e integra la acción descendente y ascendente de los diversos agentes y factores implicados en el desarrollo, así como la economía, el territorio y la cultura local, es como debe entenderse el modelo de Desarrollo comarcal que expongo.

Para concretar estas afirmaciones genéricas, y basándome en las realidades conseguidas en los seis años de aplicación del plan en su formulación completa (1996-2002), puedo añadir una evaluación cualitativa — la cuantitativa queda expresada en los datos aportados en otros trabajos — de los puntos débiles y fuertes del modelo. Un sencillo análisis DAFO me será útil para esta evaluación.

#### **a) Las Fortalezas**

Empezando por las fortalezas observadas, que reflejan la opinión manifestada a través de los medios de comunicación, o de textos redactados por participantes en seminarios y conferencias, así como los propios agentes políticos y socioeconómicos implicados, se pueden señalar ocho puntos fuertes:

1. La identidad territorial. Como ya se ha dicho, la comarca constituye un marco territorial enraizado en la tradición, en la cultura, lo cual constituyó en sí mismo una aportación al reforzamiento de la identidad regional y a la participación activa de la población en un proyecto que aquella percibe como orientado al futuro, pero basado en la tradición, en lo propio.
2. Los recursos naturales. El modelo ha puesto énfasis en la revalorización de los recursos derivados de la dotación natural del territorio, potenciando la calidad y la competitividad de los productos locales, del know-how local, del medioambiente y del paisaje como recurso e imagen de marca. Se trataba de desarrollar la comarca en base a aquellos recursos que poseían mayores ventajas comparativas.
3. Las iniciativas locales como motor de desarrollo. Este mensaje fue perfectamente percibido por la población. Despertar iniciativas, generar proyectos, promover pequeñas empresas, apertura a los mercados mediante el asesoramiento personal, la información directa y — cuando era necesario — el acompañamiento a los promotores para gestiones en instancias superiores, la evaluación de los proyectos y otras actividades de asesoramiento y acompañamiento semejantes, fueron muy bien recibidas entre la población local, especialmente entre la población joven que quiere poner en marcha iniciativas, y que constituía uno de los objetivos preferentes, con el fin de fijar este

segmento de la población en comarcas rurales, muchas veces envejecidas demográficamente.

4. La contribución a la creación e tejido social. La puesta en marcha de movimientos asociativos de diverso tipo, la constitución de órganos de cooperación y participación, consorcios, mancomunidades, patronatos y fundaciones comarcales, contribuyeron a articular el entorno social y vertebrar a la población, creando un verdadero tejido social en cada comarca, integrado a través de los instrumentos que el propio Plan creó (Consellos Comarcales, Fundaciones Comarcales, Mesas de Iniciativas, etc.).
5. La escala de los proyectos ha sido uno de los aspectos más valorados, sobre todo en los segmentos de la población más cualificados, por cuanto la idea de unirse las entidades y asociaciones, o cualquier otro tipo de agentes locales, para promover proyectos supramunicipales participativas se percibe como una estrategia de futuro. Asimismo el utilizar una escala supramunicipal intermedia para la planificación constituye una estrategia altamente valorada.
6. El espíritu de cooperación. En el transfondo de toda acción de desarrollo estaba implícito el fomento de la necesidad de cooperar, de sumar iniciativas, de aunar esfuerzos, sin excluir a nadie, sin posiciones exclusivistas. La práctica continua de las diversas fórmulas de cooperación —intra e intercomarcal— han tendido siempre una importante aceptación, correlacionada con la articulación del tejido social antes comentado.
7. El modelo territorial policéntrico asociado a la estructura comarcal, basado en las pequeñas ciudades cabeceras de comarca como centros de equilibrio territorial, ha contribuido a reforzar la red urbana y reforzar un sistema territorial descentralizado, favorecido por las inversiones públicas en la dotación de equipamientos e infraestructuras.
8. La difusión del uso de las nuevas tecnologías entre artesanos y pequeños productores, en particular el comercio electrónico, que está acompañado de una acción formativa especializada, ha sido otro de los factores de éxito, máximo cuando en este campo el Plan de Desarrollo Comarcal ha sido pionero.

## **b) Las debilidades y amenazas**

Frente a estos que consideramos puntos fuertes, surgieron —como casi siempre ocurre en políticas de desarrollo— importantes dificultades, que se transformaron en debilidades y amenazas de carácter estructural. Son cuatro:

1. Los localismos. El fuerte carácter individualista, la búsqueda de protagonismos personalistas, las visiones centradas en lo propio de una manera exclusiva, también excluyente, son factores difíciles de cambiar, y no siempre son reconducibles, provocando rechazos, barreras o desconexiones. Precisamente la idea de comarca es al antítesis de los localismos. Es un objetivo que requiere más tiempo.
2. La multiplicidad de acciones y organismos actuantes. Como en todas partes, son numerosas las actuaciones en un mismo territorio procedentes de diferentes organismos públicos y privados, y no siempre se dan las condiciones necesarias para una actuación o programación conjunta, aunque los resultados evidencien una y otra vez, la necesidad de un cambio de procedimiento, pero las resistencias son múltiples.

3. Las organizaciones en paralelo. Cuando se puso en marcha el Plan de Desarrollo Comarcal (1991) era la primera organización territorial para el desarrollo local. Con el paso del tiempo y con la amplia difusión que el desarrollo local ha tenido, fueron creándose múltiples organizaciones paralelas, siendo necesario un continuo reajuste de los objetivos y la búsqueda de diversos procedimientos de cooperación y coordinación; pero cada organización persigue su autonomía, e intenta generar su propia imagen y justificación, de tal modo que al final se llega a un incremento de la ineficacia, de las difuncionalidades, que deben corregirse mediante una acción sinérgica en cada comarca, pero que al ser voluntaria, está siempre sujeta a modificaciones, apareciendo a veces un continuo tejer y destejer, con el consiguiente gasto de energía y recursos. La gestión de la cooperación y de la coordinación es cada vez más necesaria.
4. El carácter transversal de las políticas de desarrollo local y el sectorial de la política regional. Este es uno de los puntos más difíciles, dado que tienen un carácter estructural. En el Plan Comarcal, la solución que se proponía era la coordinación de las administraciones implicadas a través de los planes de desarrollo comarcal, que contenían las acciones y fijaban las administraciones pertinentes. En la práctica, los objetivos de dichos planes alcanzaron un aceptable grado de ejecución (siempre por encima del 80%), pero más como resultado de una acción individual, voluntaria y política que de la eficacia del plan respectivo. La coordinación entre las administraciones era vista como necesaria y conveniente para evitar las duplicidades y racionalizar las inversiones, pero en la práctica es un objetivo de difícil —a veces imposible— consecución, por cuanto afecta indirectamente a la distribución de competencias y a la autonomía administrativa. Sin embargo, el problema se planteó más en la primera fase, al ser esta la que tenía un mayor contenido en infraestructuras y equipamientos. A medida que los territorios, las comarcas, alcanzaron un nivel de dotación infraestructural que se podía estimar como suficiente para soportar el desarrollo y la promoción de los recursos, esta debilidad se redujo. Por eso, los planes comarcales en su primera versión eran planes de coordinación de inversiones, para adoptar después la forma de planes estratégicos de desarrollo local, orientados hacia fórmula de cooperación, de acceso a la información o, a la financiación externa y a la puesta en marcha de iniciativas, lo cual tiene mayor contenido de intangibles y menor dependencias de las inversiones físicas. Este cambio redujo las debilidades e incrementó el realismo de la planificación haciéndola más operativa, pero también una reacción de los políticos locales que sobrevaloraron las inversiones en infraestructuras por su interés electoral, y que difícilmente comprenden el largo plazo y menos aún saben valorar los intangibles.

### **c) Las oportunidades**

Queda para el final hacer referencia a las oportunidades que las asociaciones intermunicipales de naturaleza identitaria, como la comarca, tienen en el contexto de las nuevas realidades. De entre las posibles, resaltaré cuatro:

1. La respuesta desde el territorio a las tensiones generadas o asociadas a la globalización, mediante la organización en red de los territorios locales; una estructura que per-

- mite alcanzar los umbrales de competitividad territorial necesarios para dotar de eficiencia a lo local frente a lo global, dentro del sistema internacional de intercambios.
2. La aportación de respuestas innovadoras a la corrección o reducción de los desequilibrios territoriales intrarregionales, mediante la potenciación de los procesos de difusión en los sistemas regionales de ciudades y el reforzamiento de los sistemas policéntricos locales.
  3. La ubicuidad espacial asociada a las nuevas tecnologías permite utilizar a la comarca como el soporte referencial de nuevos modelos de urbanización respetuosos con la identidad territorial, la cual aporta la necesaria estructuración y diversidad territorial a los modelos de urbanización difusa, actualmente basados en desarrollos espaciales desestructurados.
  4. La comarca, como ente local de carácter administrativo por su naturaleza identitaria aporta una organización territorial funcional susceptible de ser receptora de los necesarios procesos de descentralización administrativa, dando una solución a los problemas de los pequeños municipios manteniendo su autonomía y viabilidad.

## CONCLUSIÓN

Después de todo lo expuesto y de acuerdo con el objetivo planteado en el inicio del trabajo, puede afirmarse que la comarca es una unidad estratégica de identificación territorial. A partir de aquí, y por ser naturaleza identitaria, se conforma como un factor territorial de motivación que constituye un verdadero aglutinante psicosocial que refuerza internamente a las poblaciones locales para transformarlas en comunidades territoriales, dotadas de un principio de organización, cooperación y participación que, en sí mismo, conduce hacia el nuevo modelo de gobernabilidad, de gobernanza, que el futuro de los territorios locales requiere, apoyado en objetivos innovadores de gestión social, cultural y económica, los que caracterizan el modelo comarcal de desarrollo territorial integrado. La articulación del territorio regional mediante la estructura comarcal en red permite además reforzar el equilibrio y la diversidad espacial, ya que cada comarca funciona como un elemento diferenciado y diferenciador del sistema regional, lo cual, en sí mismo, contribuye a la instauración de la ecodiversidad como principio inspirador de la ordenación del territorio. La red comarcal constituye así un modelo actualizado de articulación territorial, en el que lo urbano y lo rural se integran e interactúan para aportar un soporte territorial susceptible de insertarse en nuevos modelos de urbanización diseñados a partir de las ventajas de las nuevas tecnologías.

## REFERENCIA BIBLIOGRÁFICAS

- ALBURQUERQUE, F. (2001): *Desenvolvimiento Económico Local*. BNDES. Rio de Janeiro.
- AYDALOT (1986): *Milieux innovateurs en Europe*. Económico. Paris.
- BIELZA, V. (2003): «El desarrollo local endógeno en zonas de baja densidad de la Europa suroccidental»: *IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*. Zaragoza.
- DOVAL, A.
- (2001): «El desarrollo local y su coordinación institucional». *Xeográfica* n° 1. Santiago de Compostela.



- (2001). «Desarrollo y territorio: la estrategia de intervención territorial seguida por el plan de desarrollo comarcal de Galicia entre 1990-2000». *Ciudad y territorio. Estudios Territoriales*, nº 127. Madrid.
- GARAFOLI, G. (1987): «Modelos de Desarrollo Local». *Estudios Territoriales*, nº 24. Madrid.
- GUAJARDO, V. (1988): «La cuestión del Desarrollo Local. Notas provisorias». *Taller de Desarrollo Local*, nº 1. Chile.
- MAILLAT, D., y GROSJEAN, N. (1998): «Territorio productions systems and endogenous development». *Seminario Internacional «Globalización y desarrollo Económico local»*. Santiago de Compostela.
- MARTÍNEZ PUCHE, A., y otros (2000): *Herramientas para el desarrollo local*. CEDER Aitana. Universidad de Alicante.
- PRECEDO LEDO, A.
  - (1985): «Modelos de rehabilitación de los asentamientos urbanos y rurales en Galicia en Crisis, Autonomía y Desarrollo Regional». *IX Reunión Estudios Regionales*. Santiago de Compostela.
  - (1987): *Galicia: estructura del territorio y organización comarcal*. Xunta de Galicia. Santiago de Compostela.
  - (1992): *Desequilibrios territoriales y estrategias de Desarrollo Local*. Fundación Alfredo Brañas. Santiago de Compostela.
  - (1993): «El nuevo modelo de desarrollo para las áreas rurales». *Rev. El Campo*, nº 127. Ed. BBV. Madrid.
  - (1993): «El Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia». *Rev. El Campo*, nº 127. BBV. Madrid.
  - (1994): «Integrated planning and local development in Europe: a territorial model». *Acta Geographica Lovaniensia*, nº 34. Madrid.
  - (1994): *Desarrollo territorial y planificación comarcal: el plan de desarrollo comarcal de Galicia*. Xunta de Galicia. Santiago de Compostela.
  - (1995): «Galicia: estrategias urbanas y nuevas realidades territoriales». *Rev. Situación*, nº 3. Madrid.
  - (1995): «Una experiencia geográfica de planificación territorial: el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia». *Bol. de la As. de Geógrafos Españoles*, nº 20. Madrid.
  - (1996): «El Plan Comarcal de Galicia: un modelo de desarrollo territorial integrado». *Papeles de Economía Española*. Serie Comunidades Autónomas, nº 16. Madrid.
  - (1996): *Ciudad y Desarrollo Urbano*. Ed. Síntesis. Madrid.
  - (1997): *El mapa comarcal de Galicia*. Xunta de Galicia. Santiago de Compostela.
  - (1998): *Geografía Humana de Galicia*. Ed. Oikos Tau. Barcelona.
  - (1998): «Cultural differentiation as a motor of local development». En *Culture and Economic Development in the regions of Europe*. Ectarc. Llangollen (Wales).
  - (1999): «Un modelo complementario de convergencia territorial». *Papeles de Economía Española*. Suplemento: La Economía de Galicia. Madrid-La Coruña.
  - (2000): «A regionalization strategy to promote integrated local development». *European Planning Studies*. Londres.
  - (2003): *Experiencias de Comarcalización en España: el caso de Galicia en los espacios de solidaridad territorial como presupuesto del pacto local*. Gobierno de la Rioja. Logroño.



- (2003): *Nuevas realidades territoriales. Del desarrollo local a la Ciudad Difusa*. Ed. Síntesis. Madrid.
- PRECEDO LEDO, A. y otros (1993): «La comarca como instrumento estratégico para la planificación y la gestión territorial», en *Planeamiento y gestión metropolitana, comarcal y municipal*. Eunsa. Pamplona.
- PRECEDO LEDO, A. y VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1993): *Desarrollo local y Comarcalización*. Xunta de Galicia. Santiago de Compostela.
- PRECEDO LEDO, A., y RODRÍGUEZ POSE, A. (1994): *La planificación integrada y el desarrollo comarcal en los países del Consejo de Europa*. Xunta de Galicia. Santiago de Compostela.
- RODRÍGUEZ COHARD, J.C.: *Desarrollo endógeno en la región urbana de Jaén*. Diputación Provincial. Jaén.
- RODRÍGUEZ POSE, A. (1995): *Reestructuración socioeconómica y desequilibrios regionales en la Unión Europea*. Instituto de Estudios Económicos. Madrid.
- STÖHR, W. (1990): *Global challenge and Local Responde*. Mansell. Londres.
- VACHÓN, B. (2001): *El Desarrollo Local. Teoría y práctica*. Ed. Trea. Gijón.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A.
- (1993): *Política económica local*. Ed. Pirámide. Madrid.
- (1999): *Desarrollo, redes e innovación*. Ed. Pirámide, Madrid.

