

## EL DESARROLLO LOCAL Y SU COORDINACIÓN INSTITUCIONAL: ESTRATEGIAS IMPLANTADAS EN GALICIA

Antonio Doval Adán  
Universidad de Santiago de Compostela

**Resumen:** *La proliferación de Grupos de Acción Local, instituciones públicas y privadas, agencias y asociaciones de toda naturaleza, dedicadas a la promoción del desarrollo local, especialmente durante los últimos quince años, hace necesario, cada vez más, intensificar y potenciar la articulación de mecanismos eficaces de coordinación entre las distintas instituciones y entidades que operan sobre un mismo territorio. Esta coordinación constituye uno de los principales objetivos del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia, así como de la recientemente constituida "Axencia Galega de Desenvolvemento Rural".*

**Palabras clave:** Desarrollo local, desarrollo regional, coordinación institucional, Galicia.

**Abstract:** *The proliferation of local action groups, public and private institutions, all kind of agencies and associations devoted to the promotion of local development, especially during the last fifteen years, makes it more and more necessary to intensify the articulation of efficient mechanisms of coordination among the different institutions and entities that operate upon the same territory. This coordination constitutes one of the principal objectives of the Plan of Regional Development of Galicia, as well as of the recently constituted Axencia Galega of Rural Development.*

**Key words:** Local development, regional development, institutional coordination, Galicia.

**Résumé:** *La prolifération des groupes d'action local, des établissements publiques et privée, des sociétés, agences et des bureaux de placement et des associations de toute nature occupé a la promotion du développement local, spécialement pendant les derniers quinze années, il faut nécessaire, de plus en plus, intensifier l'articulation des mécanismes efficaces pour la coordination des différents institutions qui travaillent sur le même territoire. Cette coordination constitue un des principaux objectifs du Plan de Développement Régional de la Galice, ainsi que de la récemment constitué Agence Galicienne de Développement Rural.*

**Mots clé:** développement local, développement régional, coordination institutionnel, Galice.

## 1. Introducción

La implantación progresiva de políticas de desarrollo local, tendentes a corregir los desequilibrios territoriales y a favorecer la creación de Grupos de Desarrollo Local (GAL), con personalidad jurídica propia que gozan de una gran autonomía, viene siendo una constante desde mediados de los años ochenta, ya no sólo en la Europa Comunitaria sino también en otras regiones y partes del mundo desarrollado y en vías de desarrollo. Su actuación es especialmente intensa en las zonas rurales, donde los recursos infraestructurales y humanos son escasos y las actuaciones de las Administraciones Públicas limitadas por la poca rentabilidad financiera y política que representa actuar sobre espacios, generalmente rurales, inmersos en procesos de fuerte regresión demográfica, económica e incluso cultural. De ahí se deriva la necesidad de apoyar la creación y potenciación de este tipo de instituciones y agencias de desarrollo, sobre todo en aquellas zonas más deprimidas, por su gran capacidad de adaptación al entorno, conocimiento de los recursos locales y disposición para identificar las potencialidades y alternativas que ofrece el medio objeto de intervención.

Afortunadamente, las políticas de desarrollo local constituyen hoy en día una prioridad esencial, tanto en el ámbito rural como urbano, en las estrategias de desarrollo puestas en marcha por todos los Estados integrantes de la Unión Europea. La reforma de los fondos estructurales acometida en el mes de febrero de 1988, basándose en el principio de subsidiariedad, supuso una apuesta clara y decidida de las Autoridades Comunitarias por la potenciación de las estrategias de desarrollo local como mecanismo de intervención más adecuado para permitir una mejor identificación de los problemas y potencialidades, dinamizar los recursos endógenos, abrir nuevos cauces de participación activa de la población en los procesos de desarrollo territorial y, sobre todo, para aportar soluciones innovadoras y conseguir una mejor coordinación de las actuaciones promovidas por las distintas Administraciones Públicas y los agentes privados. Todo ello con la finalidad de mejorar la formación de los recursos humanos, renovar y diversificar los sistemas productivos, crear empleo y en definitiva conseguir que la población no se vea obligada a emigrar y permanezca asentada de manera estable en sus lugares de origen. Sólo así se podrá alcanzar el objetivo último que persiguen este tipo de políticas: un desarrollo equili-

brado y sostenido del territorio. Las reformas acometidas por la Unión Europea a finales de los años ochenta supusieron también un importante salto en la dotación de la política estructural comunitaria. Así los créditos de compromisos de los tres fondos estructurales se duplicaron entre 1987-1993, pasando de 7.000 a 14.000 millones de ecus a precios de 1988, según se refleja en las estadísticas oficiales de la Comisión Europea y en estudios realizados sobre esta temática (Rodríguez Pose, A. 1995: 330-332). Con posterioridad, los cambios formalizados en la cumbre de Berlín por los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la Unión Europea (24 y 25 de marzo de 1999), sirvieron para aprobar una nueva reforma de la Política Agraria Comunitaria (PAC) y asegurar el mantenimiento de las ayudas destinadas al Desarrollo Rural (30.370 millones de euros para el período 2000-2006) , así como para potenciar las medidas encaminadas a descentralizar la gestión de programas e iniciativas comunitarias tales como LEADER plus, PRODER, INTERREG, EQUAL, URBAN y otros programas. Se trata de favorecer la creación de Grupos de Acción Local que funcionen de manera autónoma y con cierta flexibilidad en la programación de objetivos, basándose únicamente en la formulación de acciones a la carta que serán establecidas en función de las necesidades y prioridades concretas marcadas por cada Estado o Región.

En este contexto, la dotación de fondos destinados a financiar acciones de Desarrollo Rural en los espacios más deprimidos de la Unión Europea, en combinación con el conjunto de ayudas establecidas por los propios Estados nacionales, las Comunidades Autónomas e incluso por las propias Instituciones Provinciales y Locales (Diputaciones y Municipios), han favorecido la creación de numerosas entidades, agencias de desarrollo y grupos de acción local sin ánimo de lucro, promovidos por el sector público y privado, especializados en la gestión de programas y proyectos de desarrollo. Su importancia y dimensión va en aumento ya no sólo en Galicia sino también en el conjunto del Estado español. A todo ello ha contribuido, en buena medida, la necesidad de crear estructuras territoriales operativas para gestionar la iniciativa comunitaria LEADER I y II y el programa PRODER, además de otros programas financiados con cargo a los fondos estructurales comunitarios (FEDER, FSE y FEOGA). Paralelamente, las Administraciones Autonómicas y Locales han acelerado los procesos para contratar Agentes de Desarrollo Local (ADL), Agentes de Promoción del Empleo (APE), así como promotores turísticos y de animación sociocultural. En otros casos, como sucede en Galicia, se apostó simultáneamente por la creación y constitución de Fundaciones Comarcales y por la contratación de gerentes de desarrollo. Paralelamente, los Municipios y las Diputaciones Provinciales crearon también sus propias agencias de desarrollo local con el fin de optimizar sus recursos endógenos e incentivar la creación de empleo. Esto ha provocado una cierta saturación de entidades dedicadas al desarrollo local que operan sobre un mismo territorio y con un mismo fin, apreciándose, y no en pocos casos, una falta de cooperación e intercambio real de experiencias y de comunicación entre ellas, lo que se traduce en una competitividad negativa dentro de un mismo espacio vital que devalúa los resultados de los procesos de desarrollo emprendidos y cuestiona la eficacia y rentabilidad de los mismos.

Dentro de este panorama, la finalidad de este artículo es la de hacer una reflexión sobre el papel que deben desempeñar las instituciones públicas y privadas en los procesos de desarrollo local, prestando especial atención a la necesidad de articular mecanismos de coordinación entre las entidades que operan en un mismo territorio. Esto nos servirá de base para analizar los principales intentos de coordinación institucional puestos en marcha en Galicia durante los últimos diez años. Para su estudio, se han tenido en cuenta las normativas comunitarias y estatales existentes al respecto, así como las Leyes y Decretos aprobadas por el Parlamento y el Gobierno Autonómico gallego y los estudios parciales disponibles sobre la esta materia a nivel nacional, además de la información facilitada por los propios organismos públicos y entidades privadas consultadas.

## **2. La proliferación de agencias y entidades dedicadas al desarrollo local**

La estrategia del desarrollo local, como modelo, inicia su andadura en Europa a mediados de los años setenta, coincidiendo con la crisis de las políticas convencionales de desarrollo regional basadas principalmente en la promoción y atracción de las inversiones exógenas (Aydalot, P., 1984: 183), pero será a lo largo de los años ochenta cuando lo "local" adquiere especial protagonismo en los Gobiernos regionales (Wadley, D., 1988), convirtiéndose en un modelo y en una estrategia activa que persigue impulsar el desarrollo desde abajo y 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 (Ferrás Sexto, C., y Paredes, X.M., 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 recursos próximos, en la sensibilización y animación de la población (Ander-Ergg, E., 1992), así como en la cercanía a los problemas y a quienes los sufren más directamente. 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 (Vázquez Barquero, A., 1988a: 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 e implicar a la población en los procesos y estrategias de desarrollo endógeno (Benávides González, C., 1999: 231-232), mediante una participación activa que permita una mejor utilización y aprovechamiento de los recursos humanos, técnicos, físicos, económicos, financieros y socioculturales a tener en cuenta para promover el desarrollo (Del Castillo, J., 1994: 31-84). Se trata, en definitiva, de un modelo que tiende a revalorizar el potencial endógeno y a resaltar la importancia y el papel del territorio como algo más que mero soporte de acti-

vidades productivas inconexas e independientes, sin relación alguna entre sí. Como acertadamente comenta W. Stohr, 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 los recursos naturales (Stohr, W., 1990: 21). Todo ello dio paso a una nueva etapa en la que prima la importancia del desarrollo endógeno como estrategia de intervención más integral, participativa y conciliadora para la promoción del desarrollo, especialmente en los espacios más deprimidos y periféricos.

Dentro de este contexto metodológico y al amparo de las políticas activas de creación de empleo y fomento de las medidas en favor del desarrollo regional y rural, impulsadas directamente por la Unión Europea y subsidiariamente por los Estados miembros de la Unión, se favoreció la proliferación de entidades, organismos, instituciones (públicas y privadas), asociaciones, fundaciones, sociedades y agencias de desarrollo regional orientadas a impulsar el desarrollo local.

### *2.1. La aparición de las primeras agencias de desarrollo en Europa*

Las primeras instituciones de esta naturaleza surgen en Europa a mediados de los años setenta. Concretamente en el Reino Unido, sobre todo en Escocia y País de Gales, y posteriormente en Francia, Italia y Países Bajos, es donde se pusieron en marcha los primeros proyectos que condujeron a la creación de asociaciones y agencias especializadas en la promoción del desarrollo local. Así, de especial relevancia fue la creación en Londres del "Greater London Council", posteriormente sustituido por el "London Enterprise Agency" que realizó una intensa actividad promocional del desarrollo local, con cierta capacidad autónoma a la hora de planificar y ejecutar proyectos e iniciativas. Otro de los países pioneros en la creación de agencias y organismos de desarrollo local fue Irlanda, país en el que ya en el año 1949 se fundó la "Industrial Development Authority" que en los años setenta adquiere formalmente el rango de agencia de desarrollo local, asumiendo funciones de promoción y formación, además de las propias de fomento de la actividad económica en general. También los Países Bajos, coincidiendo con una progresiva descentralización de competencias, acometieron la creación de sociedades de desarrollo local, lo mismo que Alemania e incluso Francia, país tradicionalmente muy centralista. Lo mismo hay que decir de Italia que en el año 1950 fundó la denominada "Casa per il Mezzogiorno", a partir de la cual se crearon nuevas instituciones y agencias de desarrollo y se concretaron nuevos objetivos dirigidos a reducir el atraso que afectaba al sur del país. Sus actuaciones se plasmaron en proyectos de creación de empleo y aprovechamiento de recursos endógenos, con el fin de frenar la riada emigratoria hacia las regiones del norte más industrializadas y desarrolladas.

A lo largo de los años setenta, pero de manera intensa durante la década de los ochenta, se crearon numerosas instituciones, organismos y asociaciones para impulsar y promover el desarrollo local. A continuación, y a modo de ejemplo ilustrativo,

mencionaré algunos casos relevantes en los principales países Europeos. Así, en Francia adquiere especial protagonismo la “Unión Bretonne pour l’Animation des Pays Ruraux” (UBAPAR), la “Association Pays du Mené”, la “Association Cantonal de Coglais” y la “Agence Regionale de Développement du Limousin”, casi todas situadas en la Bretaña francesa. En Bélgica desempeñaron un papel muy destacado la “Société Provinciale d’Industrialisation de Liège” y la “Fondation Rurale de Wallonie”. La primera participó en la formación del “Syndicat d’Intercomunal Wallonnes d’Aménagement du Territoire” (SIWAT), que es un grupo de interés económico que negocia con el Gobierno Regional de Wallonia las modalidades de ejecución del Plan Régional d’Aménagement du Territoire de Wallon (PRATW), además de participar en el relanzamiento de proyectos turísticos y de participar en el desarrollo económico de la provincia. La segunda constituye una de las primeras y más importantes agencias europeas. Fue creada en 1975 por el poder regional de Wallonia para confiarle la realización de operaciones piloto de renovación rural en 24 municipios, donde se acometieron proyectos de desarrollo rural integrado a través de un gabinete técnico pluridisciplinar de agentes y técnicos especializados. De similares características es también la “Strategic Plannin Team Kempen”, muy orientada hacia la planificación territorial. En Irlanda cabe citar el caso de la prestigiosa “Shannon Development Agency”, participada por el Estado irlandés y que tiene como objetivo diseñar y ejecutar acciones encaminadas al desarrollo de la región. Esta agencia disfruta de un alto grado de autonomía e independencia operativa, al funcionar como una empresa de responsabilidad limitada. De similar naturaleza jurídica son también la “Scottish Development Agency “ y la “Udaras Development Agency” de Gaeltachta, esta última creada para promover el desarrollo de la acuicultura. Relevantes son también las agencias alemanas operativas en Hamburgo, tales como la “HWF” y la “Hamburgische Gesellschaft Fur Wirtschaftstördeerung”, creadas en 1985 para impulsar el desarrollo de esta ciudad, fruto de la colaboración entre el Ayuntamiento de Hamburgo, las Cámaras de Comercio, varios bancos y la iniciativa privada. Además de estos casos, cabe citar a las agencias de “Stadtverwaltung Stendal”, “Lasa Brandenburg” y “Thomas F. Gunther Project Development” en la localidad de Leipzig; y a “Forderwerk” en Bremen y al “Forum Westthuringen” en Eisenach entre otras. En Italia, con la creación de un comité para el desarrollo de nuevas iniciativas empresariales juveniles, promovido por la Administración Central para instrumentar la promoción de empresas en el Mezzogiorno, se pusieron en marcha otras como la “Agenzia de Lavoro di Trento”, “CODEX” en Torino y el “Bic Sardegna”. Del igual modo, y aunque sólo sea de manera testimonial, cabe anotar a la “National Association of Local Authorities of Denmark”, con sede en Copenhagen; a “Thewise Group” y a “Drumchapel Opportunities” establecidas en Glasgow; la “Regional Development Agency of Kaimaktsalanvegoritida”, situada en la región griega de Edessa; y a “ADENOR”, que opera en la Región Norte de Portugal.

**Cuadro 1.** Distribución geográfica de los Grupos de Acción Local beneficiarios de la iniciativa comunitaria LEADER II en la Unión Europea. Situación en abril de 1999

País	Grupos de Acción Local	Otros agentes colectivos	Total beneficiarios
Bélgica	18	-	18
Austria	31	9	40
Dinamarca	12	-	12
Alemania	121	46	167
España	131	-	131
Finlandia	22	-	22
Francia	167	1	168
Grecia	50	4	54
Irlanda	34	3	37
Italia	175	10	185
Luxemburgo	2	-	2
Países Bajos	4	-	4
Portugal	48	-	48
Suecia	12	-	12
Reino Unido	60	8	68
TOTAL	887	81	968

Fuente: Rural-Europe, European Commission, AEIDL 1999.

De manera general, la implantación de la iniciativa LEADER a lo largo de la década de los noventa, contribuyó decisivamente a la creación de numerosos grupos de desarrollo rural y local en todos los países de la Unión Europea. Prueba de ello es que a finales del año 1999, la base de datos Rural-Europe contabilizó un total de 968 grupos LEADER en el conjunto de los quince países de la Unión (ver cuadro 1). A este voluminoso número de entidades y grupos de acción local hay que añadir la formación y consolidación de poderosas e influyentes redes europeas de desarrollo local, entre las que cabe citar a: EUROCITIES, AEIDL, EURADA, EBN, EGLEI, CCRE, VIRGILE, ELISE, PLANING EXCHANGE y Ruralité Environnement Développement (RED). La formación y desarrollo de redes se ha convertido hoy en día en un factor de competitividad e innovación para los propios grupos y para las empresas (Vázquez Barquero, A., 1999: 97-119), ya que estas juegan un papel central en los procesos de desarrollo endógeno, al condicionar el crecimiento de nuevas empresas, contribuir a la difusión de las innovaciones y en definitiva, como argumenta Vázquez Barquero, al desempeñar un importante papel en los procesos de cambio estructural.

## 2.2. La expansión de las agencias de desarrollo local en España

Las primeras agencias de desarrollo local, propiamente dichas, que se pusieron en marcha en España, estaban relacionadas con los planes de promoción del empleo comunitario aplicados al medio rural y a las zonas industrializadas sumidas en crisis. Estos planes, ejecutados a lo largo de los años ochenta, posibilitaron experimentar el papel de los municipios en la gestión de recursos públicos para favorecer el equilibrio socioeconómico del territorio. Más tarde se ponen en marcha áreas municipales

de servicios personales para promover el empleo juvenil, las Iniciativas Locales de Empleo (ILES) y los Proyectos Piloto de Acción Rural, lo que posibilitó la creación de un buen número de agencias. Pero, sin duda alguna, la aprobación de la iniciativa comunitaria LEADER y su implantación territorial a lo largo de los años noventa, fue un factor decisivo para la expansión de los Grupos de Desarrollo Rural en la mayor parte de la Península Ibérica. Así, a finales del año 2000, operaban en España un total de 233 vinculados con la gestión del LEADER II (132 grupos) y del PRODER (101 grupos)

Entre las asociaciones españolas de mayor envergadura organizadas en red a nivel nacional, cabe citar las siguientes: "Red Española de Desarrollo Rural" (REDR), "Red Estatal de Desarrollo Rural" (REDER) y la Confederación de Centros de Desarrollo Rural (COCEDER). La primera, con sede social en Madrid, es una asociación sin ánimo de lucro constituida en el año 1995 con el objeto de promover el desarrollo rural. Su red está integrada en la actualidad por 164 grupos de todo el territorio nacional, de los cuales 99 gestionan la iniciativa LEADER y 65 el programa PRODER. Por su parte, la llamada Red Estatal, fundada en Valladolid en diciembre de 1997, está formada por 46 grupos asociados (20 de Castilla y León, 4 de Aragón, 2 de Murcia, 3 de Andalucía, 4 de Castilla la Mancha, 1 de Valencia y otro de Galicia). Finalmente, COCEDER agrupa a 16 centros de desarrollo rural de seis Comunidades Autónomas. Además de estas tres importantes redes, que intervienen activamente en los procesos de negociación abiertos con las Administraciones Públicas para fijar las medidas subvencionables y concretar los mecanismos de gestión de los programas de desarrollo, también están adquiriendo importancia las redes que operan en el ámbito regional, entre las que destacan: la "Asociación de Desarrollo Rural de Andalucía (integrada por 50 grupos), el "Centro de Desarrollo Rural de Castilla la Mancha (con 24 grupos locales) y la "Red Extremeña de Desarrollo Rural", formada por 22 grupos (ver cuadro 2).

Los datos que acabamos de comentar, confirman la proliferación de agencias y redes de desarrollo rural y local en todos los países de la Unión Europea, lo que nos lleva a pensar en la necesidad, cada vez más evidente, de establecer cauces eficaces de coordinación entre los distintos organismos, instituciones, grupos y asociaciones dedicadas al desarrollo local. Sólo así se podrá optimizar la capacidad emprendedora de estas entidades y aprovechar al máximo los recursos que ofrece cada territorio.

Cuadro 2. Principales redes de desarrollo rural operativas en España en enero de 2001

Denominación	Año de Creación	Sede social	Grupos y/o entidades integradas
Red Española de Desarrollo Rural (REDR)	1995	Madrid	164
Red Estatal de Desarrollo Rural (REDER)	1997	Valladolid	46
Confederación de Centros de Desarrollo Rural	1996	Valladolid	16
Asociación de Desarrollo Rural de Andalucía	1993	Sevilla	50
Red Aragonesa de Desarrollo Rural (RADR)	1996	Zaragoza	13
Red Asturiana de Desarrollo Rural (READR)	1996	Salas	12
Federación Canaria de Desarrollo Rural. Canarias Rur.	1999	Las Palmas	7
Centro de Desarrollo Rural de Castilla la Mancha	1996	Albacete	24
Federación de Desarrollo Rural de Castilla la Mancha	1998	Cuenca	8
Promoción Integral de Castilla y León (PRINCAL)	1996	Valladolid	21
Huebra. Iniciativas Rurales Huebra	1992	Valladolid	17
Red Extremeña de Desarrollo Rural (REDEX)	1998	Badajoz	22

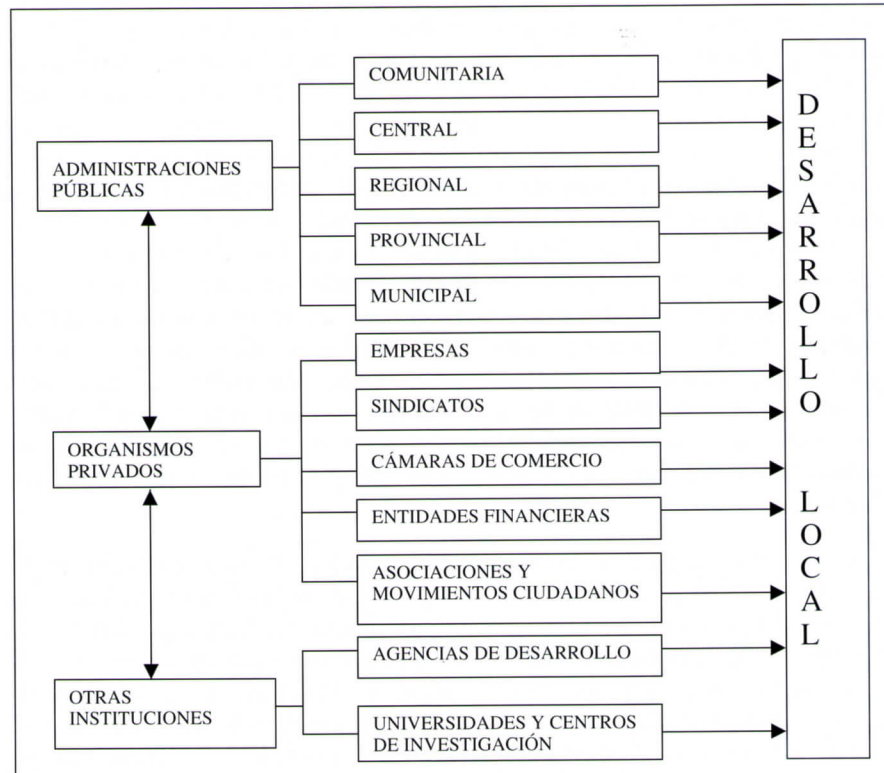
Fuente: Elaboración propia en base a la información facilitada por las propias entidades.

### 3. La necesaria coordinación institucional: delimitación de funciones y competencias

En la actualidad, la inflación de instituciones de desarrollo se hace cada vez más patente, generando un problema de difícil solución, que de no remediarse mediante la articulación de mecanismos de control y coordinación estables, puede conducir a la aparición de deseconomías y a derrochar los recursos públicos destinados a poner en marcha agencias de desarrollo. La gran proliferación de entidades de esta naturaleza en un mismo espacio, municipio o provincia, a menudo controladas cada una de ellas por diferentes organismos enfrentados y compitiendo entre sí, provoca disfuncionalidades operativas de profundo calado que nada favorece los procesos de desarrollo, si bien los riesgos podrían minimizarse si los organismos y entidades dependientes del sector público coordinaran sus actuaciones y se asociaran con el sector privado. Realizar auditorías y estudios de viabilidad, contratar a profesionales del desarrollo más cualificados y una adecuada coordinación entre los diferentes niveles de las agencias de desarrollo local, rural y regional, podría contribuir a disminuir el riesgo de que se genere una competencia negativa y una superposición entre las diferentes agencias y organismos públicos y privados que actúan sobre un determinado territorio. La inflación de instituciones descoordinadas ralentiza el desarrollo y genera profundas deseconomías locales. En consecuencia, la aplicación de una política global de fomento de la actividad económica local requiere, necesariamente y como mínimo, una coordinación a nivel central, autonómico, provincial y local. En esta línea se expresa también el profesor Vázquez Barquero al señalar que el diseño de los programas de desarrollo local exigen el acuerdo y la colaboración tanto de los diferentes niveles institucionales como de los diferentes agentes locales implicados. Temas muy delicados como son la naturaleza de los proyectos, la financiación, la viabilidad de los mismos y la coordinación de las competencias precisan la conformi-

dad y el apoyo de todos los agentes e instituciones locales implicadas (Vázquez Barquero, A., 1988b: 134). Y todo esto resulta de vital importancia, si partimos del hecho de que el desarrollo local pasa necesariamente por el desarrollo integral de un territorio, para lo cual es necesario que las acciones que se pongan en marcha tengan un carácter pluridimensional (Del Castillo, J. 1994: 84), es decir, que implique e involucre a todos los agentes que intervienen en los procesos de desarrollo (ver figura 1), cada uno asumiendo su función en virtud de las competencias que tienen asignadas.

Figura 1. PRINCIPALES ACTORES Y AGENTES QUE INTERVIENEN EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL



Fuente: DEL CASTILLO, J., 1994: 86, y elaboración propia.

Como se puede apreciar en la figura 1, la variedad de agentes que intervienen en el territorio y la complejidad de relaciones que se establecen a la hora de impulsar una iniciativa de desarrollo es tremenda. Tanto es así que de fallar la colaboración y participación de alguna institución o actor, el proyecto puede fracasar. Depende pues su éxito del buen entendimiento y coordinación entre las partes implicadas (Vázquez

Barquero, A., 1988b: 134). Por ello, y de cara a establecer unos cauces que faciliten la coordinación entre los diferentes agentes, trataré, a continuación, de sintetizar las funciones y competencias que corresponden a cada uno de los principales actores que de algún modo participan en los procesos de desarrollo local.

A modo de simplificación, los distintos autores que han abordado esta delicada temática (Vázquez Barquero, A., Del Castillo, J., y más recientemente Pérez Ramírez, B., Nieto Rivera, A., y Fuentes Ruíz, M.), tienden a establecer una clara división entre agentes públicos y privados. A los primeros, representados básicamente por la Administración comunitaria, Central, Autonómica y Local, les corresponde "*institucionalizar las estrategias de desarrollo*" (Fuentes Ruíz, M., 2000: 153-154). Según este autor, las Administraciones Públicas deben concentrar sus esfuerzos en: fijar las estrategias globales de desarrollo, establecer las políticas a seguir de promoción del empleo y de ajuste estructural de los sectores económicos en crisis, dotar a los territorios de los equipamientos e infraestructuras imprescindibles para acometer iniciativas y proyectos, financiar los programas de desarrollo local, coordinar y diseñar las políticas de desarrollo regional y local, desarrollar cauces e instrumentos de colaboración entre los agentes e instituciones; y finalmente redactar normas y leyes que favorezcan la coordinación y gestión de las políticas de desarrollo local, así como impulsar y fomentar el intercambio de experiencias entre las distintas comunidades locales. Siguiendo al citado autor, las Administraciones Públicas Locales (especialmente los Ayuntamientos, las Diputaciones Provinciales, Mancomunidades y otras agrupaciones municipales y organizaciones comarcales), son las que deben de tener un mayor protagonismo en el desarrollo local, puesto que en realidad están más cerca de los ciudadanos y conocen mejor sus problemas y cómo solucionarlos (ver cuadro 3). Estudio del marco y del fenómeno local. grandes problemas económicos locales y pervivencia de enfoques incompletos y obsoletos de lo local.

Por su parte, a los agentes privados o parapúblicos, representados fundamentalmente por las empresas, la universidad, las agencias de desarrollo, los sindicatos, las entidades financieras, asociaciones y movimientos ciudadanos, Cámaras de Comercio y por las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), les corresponde un papel activo en la identificación de los recursos y potencialidades del territorio, así como apoyar, dinamizar y sensibilizar a la población para incorporarla a los procesos de desarrollo, facilitar los recursos humanos y contribuir al fortalecimiento, innovación y modernización de los sectores productivos. Constituye el eslabón final del proceso, ya que su papel es decisivo para materializar y ejecutar "in situ" las políticas y estrategias de desarrollo diseñadas en parte por los Organismos Públicos, que son los que en gran medida definen y diseñan las grandes líneas del desarrollo local (Pérez Ramírez, B., 2000: 183-208, y Nieto Rivera, A., 2000: 209-243), arbitrando los fondos que hacen posible llevarlo a cabo. Una apretada relación de las funciones y limitaciones asignadas a cada uno de los agentes privados y parapúblicos puede verse en el cuadro 4 que sigue.

Cuadro 3. Funciones y limitaciones de las Administraciones Públicas en el desarrollo local

Administración	Comunitaria	Estatal	Regional	Local
Objetivo general	Diseñar marco	Acompañar	Apoyar	Impulsar
Funciones	Estudio del marco y del fenómeno local. Definir y diseñar las grandes líneas del desarrollo local. Facilitar el intercambio de experiencias entre los estados miembros	Fijar la estrategia de desarrollo a nivel estatal y definir los objetivos generales. Coordinar las diferentes Administraciones. Proporcionar ayuda financiera. Dotar de infraestructuras y establecer el marco legal de actuación.	Establecer un programa integral de desarrollo para el conjunto de la región. Instrumentar las acciones de apoyo necesarias para impulsar los diferentes desarrollos locales. Suministrar recursos para el desarrollo local y actuar como intermediario entre el nivel local y el nivel estatal.	Plantear y diseñar la estrategia de desarrollo. Ejecutar y gestionar el programa. Coordinar las políticas y los recursos locales. Movilizar a los agentes y al potencial endógeno de la zona. Buscar la concertación y el consenso a través de la concienciación. Prestar asistencia y asesoramiento.
Limitaciones	Propuestas poco operativas e indefinidas. Mero papel de observador. Limitado efecto de sus directrices sobre las políticas territoriales de los Estados miembros.	Excesivo alejamiento de los problemas y necesidades locales.	Escasa autonomía financiera. Tendencia a reproducir la estructura burocrática y jerarquizada estatal	Falta de experiencia y de competencias. Escasez de recursos humanos, técnicos y financieros. Escasa capacidad movilizadora e interés por los grandes problemas económicos locales y pervivencia de enfoques incompletos y obsoletos de lo local.

Fuente: DEL CASTILLO, J., 1994: 105; y elaboración propia.

La confluencia de diferentes instituciones y entidades (públicas y privadas) que operan simultáneamente sobre un mismo territorio obliga a las mismas a establecer acuerdos específicos de colaboración, intensificar sus relaciones y abrir cauces de coordinación asumibles por las diferentes partes. Esta colaboración debe extenderse al ámbito territorial de actuación, bien sea una región o un conjunto de municipios o una Comarca, reuniendo esta última unas características especiales muy favorables para impulsar acciones de coordinación de las tareas del desarrollo local. En efecto, como señalan algunos autores (Precedo Ledo, A., y López Cousillas, J.L., 1993: 187-219), la comarca representa un espacio estratégico para la planificación y la gestión integral del territorio que en la Europa Comunitaria está adquiriendo una especial relevancia desde hace unos quince años, como "fórmula eficaz para la competitividad económica y el éxito social" (Gizard, X., 1993: 55), frente al avance de la globalización económica y a la pérdida del poder estatal en favor de las estructuras supranacionales, siendo el marco territorial ideal de intervención y el que mejores condiciones reúne para la elaboración y puesta en marcha de planes estratégicos de desarrollo local. Su tamaño y dimensión intermedia entre el municipio y la provincia le confiere cierta flexibilidad y capacidad real para asumir competencias en la coordinación del desarrollo local.

Cuadro 4. Funciones y limitaciones de los agentes y actores privados o parapúblicos en el desarrollo local

Entidades	Agencias de desarrollo	Universidades	Empresas	Otros colectivos
Objetivo general	Movilizar y estimular a la población local.	Apoyar	Crear empleo y riqueza.	Cooperar
Funciones	Diagnosticar e identificar los problemas y necesidades del área local. Promocionar el empleo, la innovación y las nuevas actividades económicas. Estimular la participación y sensibilizar a todos los agentes. Coordinar las políticas y recursos. Formar y asesorar para crear empleo. Promover e impulsar el márketing del entorno local.	Formar y producir los recursos humanos necesarios para el desarrollo local. Investigar y analizar los recursos y potencialidades del territorio. Transferir tecnología al sector empresarial. Prestar asistencia técnica y suministrar información.	Utilizar la productividad de los recursos humanos y materiales. Crear oportunidades de empleo. Fortalecer y diversificar la economía local e innovar y modernizar el tejido productivo.	Crear las condiciones de participación necesarias para el éxito de los programas de desarrollo local. Dinamizar y sensibilizar a la sociedad civil y apoyar e implementar las iniciativas municipales.
Limitaciones	Fuerte dependencia económica e institucional de las autoridades locales. Ausencia de un marco legal e institucional definido. Problemas de integración con la comunidad local y falta de personal cualificado.	Necesidad de superar una mentalidad volcada hacia el pasado y el interior de la propia institución. Escasa concienciación sobre su papel en el desarrollo local y regional y excesiva desvinculación del mundo empresarial.	Débil asunción de sus compromisos hacia la comunidad local. Reducidos cauces de comunicación y contacto con las autoridades y colectivos locales y escaso interés por las relaciones interempresariales.	Débil organización y falta de compromiso y capacidad de movilización social.
Fuente: DEL CASTILLO, J., 1994: 134, y elaboración propia.				

Una vez enumeradas las funciones y el papel que corresponde a cada uno de los principales agentes con responsabilidades directas o indirectas en la ejecución y materialización de las políticas de desarrollo local y rural, a continuación pasará a analizar el estado actual del desarrollo local en Galicia, así como los intentos y estrategias de coordinación institucional del mismo llevados a cabo en esta Comunidad Autónoma durante los últimos diez años.

#### 4. El desarrollo local en Galicia: las estrategias e intentos de coordinación institucional

La implantación de grupos de desarrollo local en Galicia adquiere especial relevancia a partir de mediados de los años ochenta, coincidiendo en cierto modo con la tónica general que se produce en el conjunto del Estado español. Entre las primeras entidades de esta naturaleza que se establecieron en Galicia cabe citar al "Instituto de Desarrollo Comunitario de Galicia", que inicia su actividad en el año 1986. Se trata de una institución privada, sin ánimo de lucro, con sede en Santiago de Compostela, que tiene como objetivo principal fomentar la participación social y promover el pro-

greso económico y cultural de las zonas donde opera (medio rural y urbano) a través de la creación de diversas estructuras informativas, formativas y de asociaciones tales como: los "Centros de Animación Rural", las "Aulas Cooperativas de Información y Cultura" y un "Carrefour" como centro y punto de información europea y animación rural (Nogueiras Mascareñas, L.M., 1996: 118-120). A lo largo de los últimos catorce años sus actuaciones se centraron básicamente en la gestión de programas e iniciativas comunitarias (LEADER, PRODER, NOW, EUROFORM y HORIZON), y en la animación sociocultural, con una fuerte implantación en diferentes comarcas, localidades y municipios de la Comunidad gallega.

Hacia finales de los años ochenta y de manera general durante toda la década de los años noventa, las Autoridades Nacionales y Regionales prestan especial atención al desarrollo local, al establecer partidas presupuestarias específicas destinadas a financiar la contratación y formación de Agentes de Desarrollo Local, así como para la creación de Agencias Locales de Desarrollo. En este sentido fueron significativas las iniciativas impulsadas por el INEM y las Diputaciones Provinciales, en estrecha colaboración con los municipios. Fruto de esta colaboración institucional, numerosos municipios de Galicia se dotaron de Agencias de Desarrollo Local, en unos casos bien organizadas con técnicos formados y cualificados para la promoción del desarrollo endógeno, pero en otras ocasiones, las más frecuentes, el resultado final se limitó a la contratación de un técnico aislado (ADL) para prestar múltiples servicios al Ayuntamiento que le contrató. Paralelamente, la Xunta de Galicia, la Federación Gallega de Municipios y Provincias, el IGAPE y la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia, en colaboración con las tres Universidades de Galicia, pusieron en marcha numerosos cursos, seminarios y Másteres destinados a formar expertos en desarrollo local. Esta tarea se intensificó especialmente en la segunda mitad de los años noventa, al convocarse numerosos puestos de trabajo ya no sólo como ADL sino también como Agentes de Empleo, promovidos por la Consellería de Familia de la Xunta y por otras instituciones públicas. Por otro lado, la progresiva implantación territorial, a lo largo de toda la década de los noventa, de la iniciativa LEADER I y II, así como de otros programas financiados con cargo a fondos comunitarios (PRODER, INTERREG, HORIZON y NOW), contribuyó decisivamente a la proliferación de numerosos grupos de acción local, necesarios para gestionar iniciativas, y a la constitución de agencias y asociaciones de desarrollo. Como dato revelador de la inflación de este tipo de instituciones decir que en el año 1998 se contabilizaron en Galicia un total de 61 Agencias de Desarrollo Local, de las cuales 23 correspondían a Coruña, 17 a Ourense, 16 a Pontevedra y 5 a la provincia de Lugo. Ese mismo año operaban también en Galicia 55 Escuelas Taller: 24 en Pontevedra, 15 en Coruña, 10 en Ourense y 6 en Lugo.

En la actualidad, prácticamente la totalidad de los 315 municipios de Galicia cuentan con una Agencia o con un Agente de Desarrollo Local. A esta relación individualizada de profesionales y de entidades dedicadas al desarrollo local hay que añadir el importante papel que desempeñan en la promoción de esta actividad algu-

nas instituciones de carácter público como son la "Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia", la "Secretaría Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal de Galicia", a través de la cual se coordina una red de 30 fundaciones comarcales; el "Instituto Orensano de Desarrollo Económico" (INORDE), dependiente de la Diputación provincial de Ourense; el "Instituto Lucense de Desarrollo Económico (INLUDES), adscrito a la Diputación Provincial de Lugo; y el "Instituto Galego de Promoción Económica" (IGAPE), así como las Agencias de Extensión Agraria dependientes de la Consellería de Agricultura y la red de centros del "Servicio Galego de Colocación" de la Consellería de Familia. La red de entidades dedicadas en Galicia a la promoción e impulso del desarrollo local y comarcal se completa actualmente con otros 39 grupos, dotados de personalidad jurídica propia, que agrupan a representantes de sectores públicos y privados. De este número, 26 están relacionados con la gestión de la iniciativa LEADER II que durante el período 1994-2000 tenían previsto acometer una inversión superior a los 20.587 millones de pesetas (Álvarez Monteserín, S., 1999: 295-307). Los 13 grupos restantes se dedican fundamentalmente a gestionar el Programa Operativo de Diversificación Económica de Zonas Rurales (PRODER), cuya ejecución en Galicia está previsto que culmine con una inversión total de 7.600 millones de pesetas para el período 1996-2000.

Cuadro 5. Principales agencias, asociaciones y grupos dedicados a la promoción y gestión del desarrollo rural y local en la Comunidad Autónoma de Galicia a principios del año 2001

Denominación	Sede	Actividad principal
Instituto Galego de Promoción Económica (IGAPE)	Santiago	Promoción económica
S.A. para o Desenvolvemento Comarcal de Galicia	Santiago	Planificación comarcal
Instituto Orensano de Desarrollo Económico (INORDE)	Ourense	Desarrollo provincial
Instituto Lucense de Desarrollo Económico (INLUDES)	Lugo	Desarrollo provincial
Grupo de Desarrollo Local Os Ancares	As Nogais	Gestión Leader II
Instituto de Desarrollo Comunitario de Galicia (IDC)	Santiago	Desarrollo rural
Fundación Comarcal de A Fonsagrada	Fonsagrada	Gestión Leader II
Asoc. Grupo Local de Desarrollo Rural Río Lor	Bóveda	Gestión Leader II
Asoc. Para el Desarrollo Integral Val do Limia (ADIM)	Bande	Gestión Leader II
Asc. Grupo Local de Desarrollo Rural Portodemouros	Arzúa	Gestión Leader II
Centro Iniciativas Desarrollo Comarca Conso-Frieiras	A Gudiña	Gestión Leader II
Pais Navea-Bibei-Ribeira Sacra do Sil	P. Trives	Gestión Leader II
Asociación Lucense Ribeira Sacra	Monforte	Gestión Leader II
Fundación Comarcal de Terra Chá	Vilalba	Gestión Leader II
G.A.L. Desarrollo Integral de la Comarca de Monterrey	Verín	Gestión Leader II
Asc. C.I. Desarrollo Local do Val do Miño (CEIVAM)	Arnoia	Gestión Leader II
Mancomunidad Paradanta	A Cañiza	Gestión Leader II
Asociación Neria	Cee	Gestión Leader II
Asc. Para el Desarrollo Integral de Lobios y Muños	Lobios	Gestión Proder
Asociación Terra de Montes	Forcarei	Gestión Proder
Fundación para o Desenv. Da Comarca de A Ulloa	Palas de R.	Gestión Proder
Mancomunidad del Condado	Mondariz	Gestión Proder
Mancomunidad del Área Intermunicipal de Vigo	Redondela	Gestión Proder
Asc. P. Natural Corrubedo y Lagunas Carregal y Vixán	Ribeira	Gestión Proder

Fundación para o Desenv. Da Comarca do Baixo Miño	Tui	Gestión Proder
Fundación para o Desnv. Da Comarca de Ortegá	Ortigueira	Gestión Proder
Asociación Euro-Eume	Vilarmador	Gestión Proder
Fundación para o Desenv. Da Comarca de Bergantiños	Carballo	Gestión Proder
Asc.D.R. de Ourense, Coles y A Peroxa (DROUCOPE)	Coles	Gestión Proder
Fundación para o Desenv. Da Comarca de Os Ancares	Becerreá	Desarrollo comarcal
Fundación para o Desenv. Da Comarca de Arzúa	Arzúa	Desarrollo comarcal
Fundación para o Desenv. Da Comarca de Caldas	Caldas	Desarrollo comarcal
Fundación para o Desnv. Da Comarca do Carballiño	Carballiño	Desarrollo comarcal
Fundación para o D. Da Comarca de Terra de Celanova	Celanova	Desarrollo comarcal
Fundación para o Desenvol. Da Comarca do Deza	Lalín	Desarrollo comarcal
Fundación para o Desv. Da Comarca de Terra de Lemos	Monforte	Desarrollo comarcal
Fundación para o D. da Comarca da Mariña Occidental	Viveiro	Desarrollo Comarcal
Fundación para o Desv. Da Comarca de Terra de Melide	Melide	Desarrollo comarcal
Fundación para o Desenv. Da Comarca de Muros	Muros	Desarrollo comarcal
Fundación para o Desnv. Da Comarca de Noia	Noia	Desarrollo comarcal
Fundación para o Desenv. Da Comarca de Ordes	Ordes	Desarrollo comarcal
Fundación para o Desenv. Da Comarca da Paradanta	A Cañiza	Desarrollo comarcal
Fundación para o Desenv. Da Comarca do Ribeiro	Ribadavia	Desarrollo comarcal
Fundación para o Desenv. Da Comarca do Salnés	Cambados	Desarrollo comarcal
Fundación D. Da Comarca de Tabeirós-Terra de Montes	A Estrada	Desarrollo comarcal
Fundación para o Desv. Da Comarca de Terra de Trives	P. Trives	Desarrollo comarcal
Fundación para o Desenv. Da Comarca de Valdeorras	O Barco	Desarrollo comarcal
Fundación para o Desenvolvemento. Da Comarca de Verín	Verín	Desarrollo comarcal
Fundación para o Desenv. Da Comarca de Chantada	Chantada	Desarrollo comarcal
Fundación para o Desnv. Da Comarca de Betanzos	Betanzos	Desarrollo comarcal
Fundación para o Desv. Da comarca da Mariña Central	Mondoñedo	Desarrollo comarcal
Fundación para Desv. Da Comarca de Terra de Caldelas	Castro Cal.	Desarrollo comarcal
Fundación para o Desenv. Da comarca do Morrazo	Cangas	Desarrollo comarcal
Fundación Provigo	Vigo	Planificación urbana

Fuente: elaboración propia.

Como se puede apreciar en el cuadro 5, la amalgama de entidades es muy diversa. Nos encontramos con instituciones y grupos de desarrollo superpuestos, unos sobre otros, que operan sobre un mismo territorio, sin establecer vías y canales de coordinación ni contactos estables y permanentes de colaboración entre sí, lo que desemboca en una escasa optimización de los resultados y de las capacidades reales de desarrollo que ofrecen las zonas objeto de intervención.

Dentro de este panorama marcado por la existencia de una variada y nutrida gama de entidades de desarrollo local, merece especial atención comentar dos intentos de coordinación institucional que se están llevando a cabo en nuestra Comunidad Autónoma. Una de ellas está representada por el Plan de Desarrollo Comarcal (PDC) de Galicia y la otra por la recientemente creada "Axencia Galega de Desenvolvemento Rural".

#### 4.1. El plan de desarrollo comarcal de Galicia

A principios del año 1990 se crea el "Gabinete de Planificación e Desenvolvemento Territorial", órgano esencialmente técnico dependiente directa-

mente de la Presidencia de la Xunta de Galicia, que tiene como fin fundamental la elaboración, coordinación y seguimiento del PDC. Desde este Gabinete, que en 1997 se convirtió en "Secretaría Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal" (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, el 14 de diciembre de 1990 (DOG, 23-01-91), el Consello de la Xunta de Galicia tomó el acuerdo de implantar el PDC de Galicia, que se puso inicialmente en marcha, de manera experimental, en las comarcas piloto de Valdeorras, Terra Chá, Ordes y Lalín. La aplicación del plan a estas cuatro 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 de coordinación y procedimientos de intervención (Precedo Ledo, A., 1994: 135-151), se crearon instrumentos técnicos de análisis territorial y se implantaron sistemas de participación social y dinamización territorial (Centros Comarcales y Fundaciones de interés gallego para favorecer e impulsar el desarrollo de las comarcas). Así, una vez que el plan adquiere cierta trascendencia en su fase experimental, el 7 de julio de 1996, el Parlamento de Galicia aprobó la Ley de Desarrollo Comarcal de Galicia (DOG, 19-07-96).

Cuadro 6. Implantación territorial del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia a finales del año 2000.

Indicadores	Número	% sobre total de GALICIA
Comarcas incorporadas al PDC	30	60,00
Municipios afectados	176	55,87
Superficie (en km2)	17.339,39	58,69
Población implicada	956.692	35,11

Fuente: Secretaría Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal, Xunta de Galicia y elaboración propia.

Aunque inicialmente el PDC se constituyó, según Andrés Precedo, "como un instrumento estratégico que adopta 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, también a la búsqueda de fórmulas que favoreciesen la cooperación pública y privada y la racionalización de las acciones territoriales" (Precedo Ledo, A., 1996: 313), pronto orientó sus objetivos y acciones hacia la promoción y el impulso de las capacidades endógenas, funcionando como una pieza básica para promover el desarrollo equilibrado y sostenible del territorio. En este sentido, el PDC de Galicia se convirtió pronto en 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. Potenciar el desarrollo social de las mis-

mas, estandarizando los equipamientos públicos, planificar el territorio comarcal y propiciar la creación de macomunidades 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 fueron posteriormente incorporados a la ya mencionada Ley de Galicia 7/1996, de 10 de julio, de Desarrollo Comarcal, que constituye el marco legal de referencia del PDC de Galicia. En esta Ley, concretamente en su artículo 2 se citan como objetivos, entre otros, los siguientes: 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; implantar una estrategia de coordinación y de planificación integrada sin multiplicar la estructura administrativa existente; configurar las comarcas como unidades supramunicipales, como ámbito más adecuado para la coordinación e integración de la planificación socioeconómica y física, y para la protección del medio ambiente en un modelo de desarrollo integrado; aplicar los principios y métodos del desarrollo local a todo el territorio y fortalecer el papel de los agentes socioeconómicos públicos y privados de cada comarca como factores del desarrollo. Para la elaboración, aprobación y seguimiento de cada uno de los planes estratégicos de desarrollo redactados para cada una de las comarcas en las que está implantado el PDC, así como para conseguir los objetivos anteriormente señalados, se fueron creando sucesivamente una serie de órganos de coordinación, planificación, promoción y gestión técnica, cuyas competencias específicas se recogen en la citada Ley de Desarrollo Comarcal. Dicha Ley distingue entre:

a). 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 (D.O.G., 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 están construyendo en las comarcas.

b). 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. Esta sociedad, que durante el período 1996-2000 acaparó algo más del 55 por 100 del presupuesto total destinado al PDC, se ha convertido 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. De ahí que se trate de fundaciones sin ánimo de lucro calificadas como mixtas y declaradas de interés gallego, por lo que a tenor de lo dispuesto en el capítulo IV del Decreto de Xunta de Galicia 248/1992 (Ruiz Ojeda, A., 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 (en la actualidad 30), al objeto de coordinar sus actuaciones 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 propios estatutos y de las decisiones que adopte su máximo órgano de gobierno, el patronato, integrado por: los Alcaldes de los municipios que componen la comarca, el Delegado Provincial de la Consellería de Presidencia y Administración Pública, un representante de la

Diputación Provincial correspondiente, un funcionario designado por la Consellería de Agricultura y representantes de los sectores estratégicos productivos de la comarca, siendo presidido en todos los casos por el mencionado Secretario Xeral.

La creación de esta red de fundaciones financiadas con cargo al programa de desarrollo comarcal, suscitó en su día un encendido debate sobre la naturaleza y trascendencia de las mismas (Barreiro Rivas, X.L., 1996), al tratarse de entidades con forma jurídico-privada, promovidas por la Administración Pública (Ferreira Fernández, A.J., 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 generalmente 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 gestionar iniciativas y programas comunitarios, y a realizar labores de asesoramiento, dinamización y promoción 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. En este sentido, las fundaciones creadas se han convertido en foros de encuentro y debate, así como en instrumentos útiles para la coordinación institucional del desarrollo local a nivel comarcal, al propiciar el planteamiento conjunto (entre representantes del sector público y privado) de los problemas y proyectos comunes que afectan al territorio de cada comarca.

Cuadro 7. Fondos destinados al programa de desarrollo comarcal de la Xunta de Galicia 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
<b>TOTAL</b>	<b>5.306,62</b>

**Fuente:** Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia; Secretaria Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal: *Memorias 96-97/98/99*, Xunta de Galicia y elaboración propia.

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 (D.O.G, 03-04-97), quedando organizado el territorio de esta Comunidad Autónoma en 53 Comarcas (Precedo Ledo, A., 1998: 266-278). 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 (constitución de 30 Consellos Comarcales y de otras 30 fundaciones, así como la construcción y puesta en funcionamiento de 10 Centros Comarcales de Exposición y Promoción de los Recursos Comarcales).

Cuadro 8. Captación de fondos comunitarios a través de los instrumentos creados por el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia. Inversión prevista para el período 1996-2000.

Programa o iniciativa comunitaria	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:** Secretaria Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal (2000): *Memoria 1999*, Xunta de Galicia, p. 22; y elaboración propia.

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 el relativo a la coordinación de las actuaciones de las distintas Administraciones Públicas implicadas en los procesos y en la ejecución de iniciativas de desarrollo. Ello se debe, en parte, a la dificultad que entraña alcanzar objetivos de esta naturaleza, así como a la resistencia de los Organismos Públicos a ser coordinados y 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 cuadro 7). Este hecho ha contribuido a frenar la consecución de algunos objetivos y 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 treinta comarcas donde está implantado actualmente el PDC (ver cuadro 6). 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 1996-2000 (ver cuadro 8), según se recoge en las Memorias anuales publicadas por la "Secretaría Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal" (SXPDC, 2000: 22). 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.

#### 4.2. La Agencia Gallega de Desarrollo Rural

A finales del año 2000, coincidiendo con la aprobación de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Galicia para el ejercicio 2001, y a propuesta de la "Consellería de Economía" se creó la denominada "*Axencia Galega de Desenvolvemento Rural*". Se trata de un ente público, adscrito a la citada Consellería, que será el instrumento básico de actuación de la Xunta de Galicia para el fomento y coordinación del desarrollo del territorio rural. Según se recoge en la Ley de Galicia 5/2000, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y de régimen presupuestario y administrativo (DOG, 29-12-00), la mencionada Agencia tiene encomendadas las siguientes funciones: elaborar estrategias y planes integrados de coordinación de actuaciones de diversa naturaleza en el medio rural, así como promover evaluaciones independientes de los resultados de dichos planes, que permitan su revisión; difundir las políticas y medidas de desarrollo rural aplicables en cada momento; dinamizar y coordinar a los Grupos de Acción Local (GAL) vinculados con las políticas de desarrollo rural, con independencia de sus fuentes de financiación y de su localización; impulsar la formulación, por parte de los agentes socioeconómicos locales de zonas rurales, de iniciativas y programas de desarrollo; y finalmente, promover e incentivar la cooperación entre los agentes públicos y privados en aquellas actuaciones que incidan directamente en el desarrollo de las zonas rurales.

Para asegurar la ejecución y cumplimiento de estas funciones, está previsto que la mencionada Agencia gestione los recursos financieros que la Xunta de Galicia destinará al Fondo Gallego de Desarrollo Rural, que contará como mínimo, según se especifica en la citada Ley, con un presupuesto de 30.000 millones de pesetas para el período 2001-2006. De igual modo, y para favorecer la coordinación de todas las ins-

tituciones implicadas en los procesos de desarrollo, la agencia contará con un Consejo de Dirección, presidido por el Conselleiro de Economía, del que formarán parte, entre otros, representantes de la Administración Autonómica con responsabilidades directas en las áreas de economía, política territorial, comarcas, agricultura, medio ambiente, turismo, pesca y empleo.

La creación de esta Agencia, supone pues, una estrategia más para potenciar las estructuras de coordinación institucional del desarrollo rural y local en general. El éxito de la misma dependerá, en buena medida, de su capacidad para armonizar, organizar y consensuar proyectos conjuntos, así como para aunar voluntades e implicar a los diferentes organismos públicos y a los representantes de los sectores productivos locales en los procesos de desarrollo que se pretendan llevar a cabo. Corregir las disfunciones generadas durante años por las políticas de desarrollo de corte centralista, dirigidas y diseñadas exclusivamente "desde arriba", que han condicionado o dificultado el nacimiento y expansión de procesos de desarrollo local, debe constituir uno de los objetivos prioritarios de esa agencia. Para ello, es condición *sine qua non* que la estrategia de desarrollo local sea asumida plenamente por todos los niveles de la gestión pública implicada, involucrando necesariamente a los representantes del sector privado en los proyectos estratégicos de desarrollo que se lleven a cabo.

## 5. Conclusión

Como hemos tenido ocasión de comprobar a lo largo de este artículo, la proliferación de Organismos y de Instituciones Públicas y privadas dedicadas al desarrollo local va en aumento ya no sólo en Galicia y España sino también en el conjunto de la Unión Europea. Sin embargo, la inflación de agencias de desarrollo que actúan en un mismo espacio, pero que dependen de autoridades diferentes, originan problemas de coordinación y eficacia, no sólo entre los distintos niveles regionales y locales sino también entre las políticas regionales y nacionales, así como deseconomías locales al producirse un derroche de los recursos públicos. Igualmente, la multiplicación de funciones y el creciente intervencionismo y aumento de competencias de los Gobiernos Locales en la vida socioeconómica, impone la necesidad de una mayor coordinación y cooperación entre los propios municipios que operan en una misma Comarca, exigiendo cada vez más, la articulación y potenciación de los niveles intermedios de planificación y coordinación territorial. En este sentido, la Comarca, como unidad estratégica de organización territorial de nivel intermedio entre la provincia y el municipio, constituye el pilar básico sobre el que debe asentarse toda futura coordinación institucional del desarrollo local que se lleve a cabo en Galicia. Los trabajos desarrollados a través del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia, durante los últimos diez años, van en esta dirección, al convertirse hoy en día en uno de los principales intentos de coordinación territorial impulsados desde la Administración Autonómica. Esta difícil tarea de coordinación institucional pretende ahora poten-

ciarse con la reciente creación de la denominada "Axencia Galega de Desenvolvemento Rural", que deberá impulsar la cooperación entre los diferentes organismos implicados en la promoción del desarrollo local.

Hoy no todos los municipios tienen la posibilidad ni los medios para competir en igualdad de condiciones, de ahí la necesidad de que la Comunidad Autónoma coordine y racionalice las estrategias de desarrollo, dotándolas de coherencia y complementariedad entre los distintos niveles y sectores públicos y privados implicados. El objetivo final es conseguir que los agentes y autoridades comunitarias, nacionales, regionales y locales sean conscientes de su interdependencia y que intensificar los lazos que les unen y apoyarse unos en otros es decisivo para la consecución de un desarrollo equilibrado y sostenido del territorio. Romper con los localismos y apostar por una colaboración territorial en el ámbito comarcal, debe marcar el futuro de las estrategias de desarrollo que se pretendan acometer en Galicia.

### Bibliografía

- Álvarez Monteserín, S. (1999): "El desarrollo rural en el marco de la iniciativa Leader II en Galicia". En *Desarrollo Local y Regional en Iberoamérica. Actas del Seminario Internacional sobre perspectivas de desarrollo en Iberoamérica*. Universidad de Santiago de Compostela, pp. 295-307.
- 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*, TREA, Gijón, pp. 225-244.
- Del Castillo, J. (dir.) (1994): *Estudios de economía. Manual de desarrollo local*. Departamento de Economía y Hacienda, Gobierno Vasco, Bilbao.
- D.O.G. (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 novecientos noventa, no que se establece o Plan de Desenvolvemento Comarcal de Galicia*, nº 16, Xunta de Galicia, Santiago, pp. 472-473.
- D.O.G. (19-07-96): *Lei 7/1996, do 10 de xullo, de desenvolvemento comarcal*, nº 142, Xunta de Galicia, Santiago, pp. 7007-7014.
- D.O.G. (03-04-97): *Decreto 65/1997, do 20 de febreiro, polo que se aproba definitivamente o Mapa Comarcal de Galicia*, nº 63, Xunta de Galicia, Santiago, pp. 3005-3011.

- D.O.G. (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, Xunta de Galicia, Santiago, p. 12.845.
- D.O.G. (29-12-00): *Lei 5/2000, do 28 de decembro, de medidas fiscais e de réxime orzamentario e administrativo*, nº 251, Xunta de Galicia, Santiago, pp. 17.111-17.112.
- Ferras Sexto, C., y Paredes, X.M. (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*. Universidad de Santiago, pp. 81-96.
- Ferreira Fernández, A. J. (1999): *El régimen jurídico de la comarca en el sistema Autonómico español*. Cedecs editorial, Barcelona.
- Fuentes Ruíz, M. (2000): "El papel de los organismos internacionales y el desarrollo local". En: *Desarrollo local: manual de uso*. Federación Andaluza de Municipios y Provincias, ESIC, Madrid, pp- 151-182.
- Gizard, X. (1993): "La comarca, instrumento de desarrollo local en Europa". En *Desarrollo local y comarcalización*,. Xunta de Galicia, Santiago, pp. 55-62.
- Nieto Rivera, A. (2000): "El marco jurídico del desarrollo local". En *Desarrollo local: manual de uso*. Federación Andaluza de Municipios y Provincias, ESIC, Madrid, pp. 209-243.
- Nogueiras Mascareñas, J.L. (1996): *La práctica y la teoría del desarrollo comunitario. Descripción de un modelo*. Editorial Narcea, Madrid.
- Pérez Ramírez, B. (2000): "Las Administraciones Públicas y el desarrollo local". En *Desarrollo local: manual de uso*, Federación Andaluza de Municipios y Provincias, ESIC, Madrid, pp. 183-208.
- Precedo Ledo, A. (1994): *Desenvolvemento territorial e planificación comarcal. O Plan de Desenvolvemento Comarcal de Galicia*. Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- Precedo Ledo, A. (1996): "El plan comarcal de Galicia: un modelo de desarrollo territorial integrado". *Papeles de Economía Española, Economía de las Comunidades Autónomas*, nº 16, FIES, Madrid, pp. 311-322.
- Precedo Ledo, A. (1998): *Geografía Humana de Galicia*. Oikos-Tau, Barcelona.
- Precedo Ledo, A.; López Cousillas, J.L.; López Vizoso, J.M.; Gallego Priego, M. (1993): "La comarca como instrumento estratégico para la planificación y la gestión territorial: el modelo comarcal de Galicia". En Ferrer Regales, M. *Planeamiento y gestión metropolitana comarcal y municipal*. EUNSA, Pamplona, pp. 187-219.

- 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*. Secretaria Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- Vázquez Barquero, A. (1988a): *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Pirámide, Madrid.
- Vázquez Barquero, A. (1988b): "El desarrollo endógeno y la estrategia de desarrollo local en España". En *El papel de las instituciones locales en el apoyo a la actividad económica*. Universidad del País Vasco, San Sebastián, pp. 88-104.
- Vázquez Barquero, A. (1999): *Redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*. Pirámide, Madrid
- Wadley, D. (1988): "Estrategias de desarrollo regional". *Papeles de Economía Española*, nº 35, FIES, Madrid, pp. 96-114.