

## EL DESARROLLO LOCAL EN GALICIA. ENTRE LA PLANIFICACIÓN Y LA ESPONTANEIDAD

ROMÁN RODRÍGUEZ GONZÁLEZ  
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA  
ESPAÑA

*Neste traballo pretende-se mostrar a importancia que o desenvolvemento local adquiriu numa região periférica como a Galiza. Com este obxectivo presenta-se un breve diagnóstico das principais variábeis sócio-económicas e territoriais. Seguidamente identifícanse os principais programas e institucións que levaram a cabo a súa acción deste campo. Por fin, presenta-se o que, no noso entender, é un proceso de desenvolvemento local espontáneo: a mudanza experimentada pelas pequenas cidades galegas nas últimas décadas.*

*The aim of this paper is to present the importance that local development has acquired in a peripheral area such as Galicia (Spain). A brief diagnosis of the main socio-cultural and territorial variables are presented. The main institutions and programs in this field that were active in Galicia are also referred to. Finally, a spontaneous process of local development is presented: the changes undergone in the small cities of Galicia in the last decades.*

### EL ESPACIO REGIONAL: SOPORTE O AGENTE

La Región o Comunidad Autónoma de Galicia con sus 29.434 km<sup>2</sup> (el 0,9% de la U.E) de extensión es una de las regiones menos favorecidas y más periféricas de la U.E. En 1996 su población es de 2.700.000 habitantes que significan sobre un 0,7% de la U.E. Dentro de las políticas comunitarias de desarrollo está integrada dentro de las regiones Objetivo 1. y 5.b.

Su posicionamiento geoestratégico marca una evidente situación periférica en lo económico y en lo espacial. En lo económico por que su PIB se encuentra en un nivel 59 respecto a una media europea de 100, ocupando, por consiguiente un puesto bajo en el ranking de las regiones de la U.E. En lo espacial, por las dificultades comunicativas, lejanía espacio-

temporal y carencias infraestructurales respecto a los focos centrales de desarrollo e innovación de la U.E. Otras variables comparativas como las densidades de población, los índices de envejecimiento, los niveles de ocupación y formación laboral, la renta familiar,... marcan unos niveles inferiores en Galicia respecto a la media de la U.E.

Se desprende que Galicia es una región de fuerte peso rural dentro de una Europa de altas tasas de urbanización. Los avatares históricos propiciaron una fuerte emigración a lo largo de todo el siglo XX suponen una fuerte contracción demográfica. Las posibilidades laborales son más reducidas contándose con unas tasas de actividad inferiores y un paro más elevado. En general, Galicia en el marco regional de la U.E ocupa una situación débil, periférica y dependiente.

INDICADORES REGIONALES BÁSICOS COMPARATIVOS.  
GALICIA-U.E.

	U.E	GALICIA
PIB por habitante en % (1996)	100	59
Densidad demográfica en 1996 (habitante/km <sup>2</sup> )	114	95
Evolución demográfica en % (1981-91)	0,3	-0,1
Población menor de 25 años en %	33,3	33,1
Población mayor de 65 años en %	14,5	15,8
Tasa de natalidad en %	1,1	0,8
% de empleo agrario sobre empleo total	6,4	30,2
% de empleo industrial sobre empleo total	33,3	25,8
% de empleo en servicios sobre empleo total	60,3	44,1
Tasa de actividad (1994)	55,1	49,2
Tasa de actividad hombres	67,8	63,2
Tasa de actividad mujeres	43,4	37,1
Grado de dependencia	1,2	1,4
Tasa de paro (1994)	10,4	17,2
Tasa de paro hombres	9,2	14,6
Tasa de paro mujeres	12,2	20,6
Tasa de paro menores de 25 años	19,1	31,5

Su carácter de espacio alejado y de difícil acceso ha servido históricamente para dotar a Galicia de ciertos aspectos singulares en lo cultural y en lo lingüístico. España es un estado donde desde el año 1978 (aprobación de la Constitución) el poder político y las instituciones administrativas están descentralizadas a favor de las Comunidades Autónomas que se corresponden con las tradicionales regiones nacionales (en el argot comunitario NUTS 2). Esta situación recoge un

factor histórico por el cual en España convivían diferentes regiones que por su evolución histórica particular mantuvieron caracteres propios como el idioma y la cultura.

Otra singularidad que dota de personalidad a este territorio, es la disposición de su hábitat. Galicia como casi todas las regiones europeas atlánticas presenta un poblamiento rural disperso. De hecho cuenta con 32.899 entidades singulares de población que suponen más del 50% de las de España, cuando su porcentaje en lo tocante a extensión superficial es de sólo un 15,6 (como media 1 núcleo de población por cada Km<sup>2</sup>). Lo diseminado de su poblamiento es indicador de la importancia histórica que el sistema rural y la dispersión de la población mantuvieron en Galicia.

Estamos ante un espacio muy compartimentado en lo tocante al medio físico y a la distribución de la propiedad. El tamaño medio de las parcelas y las explotaciones agrarias es muy inferior a la media europea y española, predominando un sistema de aprovechamiento claramente minifundista con un fuerte reparto de la propiedad de la tierra (todos los agricultores son propietarios y desarrollan su actividad por cuenta propia).

Su situación atlántica nos muestra las claves de su actual organización territorial, resumida en la existencia de contrastes internos entre una fachada marítima donde se concentra el 70% de la población y la riqueza regional, las principales ciudades regionales y un número muy importante de pequeñas ciudades y villas en un incipiente modelo de complementariedad urbana posibilitado por la diversificación

económica existente, y un interior desfavorecido, de marcado carácter rural, donde predominan las actividades agropecuarias.

#### SISTEMA TERRITORIAL Y FUNDAMENTOS SOCIOECONÓMICOS

La *ORGANIZACIÓN TERRITORIAL* de Galicia está regulada desde 1978 por la Constitución Española que reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las diferentes nacionalidades y regiones que integran España. Dentro de este marco legal en 1981 se aprueba en Estatuto de Autonomía de Galicia que regula la compartimentación política y competencial del territorio gallego.

Se cuenta con varios niveles administrativos:

**MUNICIPIO.** Se corresponde con la Administración Local. Es la unidad administrativa de menor tamaño y de mayor contacto con el ciudadano. Cuenta con numerosas competencias reguladas en la Ley de Bases de Régimen Local. Su órgano de gobierno es el Pleno, compuesto y presidido por El Alcalde y por diversos concejales que se ocupan de materias concretas. Su elección es democrática entre los habitantes de cada municipio. La división territorial en municipios data de 1833. Galicia cuenta con 315 municipios.

**PROVINCIA.** Esta formada por una agregación de municipios. En Galicia hay 4 provincias: A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra (en España 52). Su organización

territorial es coetánea con las de los municipios. Ha sido la unidad tradicional de descentralización y organización político administrativa, contando con delegaciones y representantes de los poderes del estado. Cuenta con un órgano de gobierno, la Diputación Provincial, formada por unos diputados y un Presidente elegidos de forma indirecta por los alcaldes y concejales de los municipios de la provincia. Sus funciones son las de ofrecer servicios de colaboración e inversión al conjunto de la provincia.

**COMUNIDAD AUTÓNOMA.** Se trata del Gobierno Regional. Reproduce los tres poderes de un estado democrático. Cuenta con un Parlamento, órgano legislativo integrado por 75 diputados elegidos por sufragio directo. Con la Xunta de Galicia, órgano ejecutivo y de gobierno, presidida por un Presidente, responsable político de la acción de gobierno ante el Parlamento, y varios departamentos al frente de los cuales están los Conselleiros. Y con un Tribunal de Justicia, órgano judicial, encargados de estructurar las diferentes instancias judiciales. Sus competencias son muy variadas.

Además de esta estructuración político-administrativa existen otras figuras básicas para la ordenación del territorio sin reconocimiento oficial de su carácter administrativo:

**PARROQUIAS.** Es la célula básica de organización social. Se corresponde con el radio de atracción de una iglesia y está compuesta por una o varias pequeñas entidades de población (en el medio rural), también conocidas como aldeas. Su número es muy

elevado: 3.770. Sirven como referente para la organización municipal (un municipio es una agregación de parroquias). Presentan unos límites concretos y sus divisiones son utilizadas de hecho para la organización de la vida cotidiana: dirección postal, sentido de pertenencia, propiedades comunales, fiestas parroquiales,...

**COMARCA.** Se corresponde con una agregación de municipios o parroquias que presentan unas características geográficas, sociales, económico-funcionales o culturales propias, que le permiten establecer ciertos matices de diferenciación con las comarcas vecinas (son miniregiones con caracteres homogéneos). Se pueden plantear diversas divisiones comarcales para Galicia en función de los criterios manejados (área de atracción un núcleo urbano, similitudes medioambientales,...). En la actualidad existe un Plan de Comarcalización en el gobierno autónomo que compartimenta Galicia en más de 50 comarcas, entendidas como marco de planificación para la potenciación del D.L.

Por lo que respecta a la organización del *SISTEMA TERRITORIAL*, este se caracteriza por el contraste existente entre un eje de fuerte desarrollo y concentración de la población y las actividades económicas (el corredor litoral a lo largo de la Depresión Meridiana, de Ferrol a Vigo), y el resto de la comunidad dominada en su mayor parte por estructuras productivas de base agraria.

Desde el ámbito geográfico se ha realizado importantes contribuciones para la comprensión de la organización del sistema territorial gallego.

Este se sintetiza en la existencia de una red bipolar alrededor de dos centros, uno meridional, Vigo, y otro septentrional, A Coruña. En torno a estos dos núcleos se forman dos áreas metropolitanas caracterizadas por la existencia de una estructura de asentamiento funcionalmente especializada de ámbito supramunicipal (municipios turísticos, industriales, residenciales,...) y complementadas por la presencia de otras dos ciudades de rango inferior (Pontevedra y Ferrol).

Las controversias surgidas en la definición, delimitación y funcionamiento de este tipo de formas de organización espacial no deben de desviarnos del fuerte proceso de periurbanización que encierran. Concentran más de un 70% de la población gallega siendo, ya no los municipios centrales si no los limítrofes, los que presentan en la actualidad los ritmos de crecimiento demográfico más elevados de la región. A su vez los flujos laborales cotidianos entre los espacios de producción y los residenciales generan movimientos pendulares de trabajadores de la industria y de los servicios. Cuentan, por otra parte, con una gran presencia de A.T.P. y de explotaciones agrarias muy intensivas y perfectamente introducidas en los círculos de mercado. Son también los sectores de mayor incremento del parque de viviendas que se basa, bien en el crecimiento de las villas próximas (Betanzos, Redondela,...), bien en la construcción de urbanizaciones de chalets y viviendas unifamiliares para primera o segunda residencia, o en la aparición de bloques residenciales a escasa distancia de la ciudad mayor.

Estas grandes regiones urbanas difunden su influencia más allá de los límites teóricos de las

áreas metropolitanas que delimitan, abarcando la mayor parte de Galicia y conectándose entre sí a través de la Autopista del Atlántico. En él se insertan numerosos asentamientos urbanos de pequeño tamaño (Vilagarcía, Padrón, Ordes, etc). Y dónde Santiago (aparte de sus funciones específicas) funciona como punto de conexión entre las dos grandes ciudades de la región.

Desde el punto de vista de la difusión del desarrollo económico, con la creación en 1962 de los Polos de Desarrollo de A Coruña y Vigo se favoreció la implantación de grandes complejos industriales por parte del I.N.I y otros organismos y entidades de capital exógeno. De estos se esperaba la generación de procesos territoriales de difusión vertical y horizontal en gran parte del espacio gallego. No obstante, pese a la indudable importancia que esta política tendrá en su consolidación urbana, los objetivos para los que fueron creados no se lograron totalmente y, quizás exceptuando el caso de Citroen en Vigo, no se generaron movimientos relevantes de integración económica, produciéndose un agravamiento de las disparidades de base. Confirmándose así las limitaciones que las políticas regionales de desarrollo polarizado presentan para áreas periféricas al favorecer un crecimiento jerarquizado y no ser capaces de conseguir una reestructuración espacial capaz de difundir los efectos multiplicadores de los polos de crecimiento.

Por lo que respecta a las ciudades que no forman parte del arco litoral, Lugo y Ourense, tenemos que decir que durante la mayor parte de su historia funcionaron como centros administrativos y comerciales de sus

provincias, no interviniendo de forma destacada en el desarrollo territorial de su entorno. Tampoco la creación en 1975 de la Gran Área de Expansión Industrial que potenciaba un eje de equilibrio regional Lugo-Monforte-Ourense, supuso el despegue de estos núcleos como centros de transferencia de innovaciones y crecimiento económico en las áreas interiores más desfavorecidas.

Si detallamos la escala de estudio nos encontramos con una amplia superficie agraria organizada en subsistemas comarcales definidos por la existencia de nodos urbanos de tamaño e historia muy diversa, y a los que denominamos villas, cabeceras comarcales o pequeñas ciudades. Estas centralizan gran parte de los flujos humanos y económicos de su espacio funcional, concentrando las actividades comerciales y de servicios públicos y privados que se destinan a satisfacer las necesidades inmediatas de la población del entorno. Los demás elementos de este tipo de subsistemas, núcleos complementarios más pequeños, asentamientos rurales y espacio agrario, configuran un claro modelo de organización del espacio de índole comarcal que podemos catalogar bien como comarcas agrarias, bien como comarcas funcionales presididas por una cabecera comarcal de marcada tendencia terciaria y en algunos casos, significativa presencia industrial.

El hecho de escoger la categoría de las pequeñas ciudades como referencia para nuestro estudio sobre la difusión del desarrollo económico en los espacios agrarios periféricos (ejemplificándolo en el caso gallego) se sustenta tanto por la vocación de cubrir una laguna

existente en los análisis que desde los diferentes ámbitos de las ciencias sociales se hacen sobre la organización territorial y económica de Galicia. Como por el interés de superar caducas visiones que, basándose en pautas macrodimensionales, consideran que en el campo gallego no se han producido transformaciones ni ha tenido lugar un auge urbano tras la implantación de los modelos capitalistas e industriales en la región.

Estas, indudablemente, son menores de las deseadas, pero es innegable desde cualquier punto de vista, económico, cultural, de comportamientos,..., que en las últimas décadas el mundo rural gallego está sufriendo profundas mutaciones en sus estructuras internas como consecuencia del impacto que el proceso de urbanización, que afecta al conjunto del país, está jugando en él.

En lo concerniente a la *SITUACIÓN DEMOGRÁFICA* de Galicia destacan varios aspectos:

- LENTO INCREMENTO A LO LARGO DEL Siglo XX. La población gallega es en 1996 de 2.742.622 habitantes que aunque marca un incremento de un millón de habitantes respecto a 1900 (1.980.515 habitantes) es más moderado que la media nacional y europea. Se pueden distinguir varias fases en la evolución demográfica reciente en función del ritmo de las tasas naturales y migratorias

- FUERTE INCIDENCIA DE LA EMIGRACIÓN. Galicia ha sido siempre una región de fuerte incidencia migratoria. Sus destinos principales han sido:

- Sudamérica, sobre todo Cuba, Argentina y Uruguay durante el primer tercio del actual siglo y Venezuela y Argentina en los años cincuenta.

- Europa Occidental, Francia, Alemania y Suiza durante los años sesenta y setenta.

- Otras áreas industrializadas de España, como el País Vasco, Cataluña y Madrid, durante las décadas pasadas.

Se estima que más de 1 millón de gallegos y sus descendientes viven fuera de Galicia.

- CONTRASTES TERRITORIALES EN SU DISTRIBUCIÓN. Existe un reparto desigual de la población con una concentración en las áreas litorales que contrasta con un interior poco poblado y que progresivamente pierde población a causa de su fuerte envejecimiento derivado del impacto de la emigración, y las escasas alternativas económicas existentes.

- BAJAS TASAS DE NATALIDAD. Galicia cuenta con los más bajos índices natalistas debido a la acción combinada del envejecimiento derivado de la emigración, y a la difusión de comportamientos sociales y colectivos poco favorables a la natalidad (retraso en la edad de matrimonio, acceso mujer al mundo laboral, urbanización creciente de la población,...)

- ENVEJECIMIENTO DEMOGRÁFICO. La elevación de la esperanza media de vida asociada a las mejoras en la calidad de vida de los ciudadanos (higiene, sanidad,..) junto a las improntas de la emigración (salida de jóvenes) ha llevado a Galicia a ser una de las regiones de población más envejecida de Europa.

- **CRECIMIENTO VEGETATIVO NEGATIVO.** Consecuencia de las anteriores variables, Galicia por vía natural pierde población (sólo la gana por retorno de emigrantes). Esta situación es especialmente grave en los espacios agrarios y de montaña del interior.

En cuanto a la **BASE ECONÓMICA**, se puede afirmar que Galicia hasta los años cincuenta de este siglo ha sido una región de muy marcado carácter rural (70% de la población activa), y a partir de aquí ha experimentado un proceso de modernización económica medido por un constante proceso de urbanización, especialización y diversificación productiva, y un descenso de los activos agrarios.

**ACTIVIDAD PRIMARIA.** Se centra en la pesca, siendo la región una de las potencias europeas en esta actividad, contando con una flota moderna, muy competitiva y empresas multinacionales en el sector. Y la ganadería vacuna de orientación láctea, en función de las potencialidades agrológicas y la abundante mano de obra existente. Otras producciones menores son la vitícola o la ganadería porcina.

**ACTIVIDAD SECUNDARIA.** El proceso de industrialización es reciente y débil. Conviven dos modelos. Uno de grandes empresas, muchas de ellas localizadas tras las políticas de desarrollo regional puestas en práctica en las décadas de los sesenta y setenta, para aprovechamiento de los recursos naturales y materias primas existentes. Y otro, centrado en pequeñas y medianas empresas, muy dinámicas en los últimos años, que responden a los modelos de aprovechamiento endógeno.

**ACTIVIDAD TERCIARIA.** Es la más dinámica en los últimos años asociada al proceso de urbanización y modernización de la sociedad y la economía regional. Se estructura en comercio y servicios públicos y privados de todo tipo.

#### PROMOCIÓN INSTITUCIONAL Y PROGRAMAS EXISTENTES DE D.L.

El D.L. no es competencia exclusiva de ningún organismo ni entidad concreta. La propia diversidad y complejidad asociada al concepto marco de D.L., junto a la multiplicidad de sus adscripciones, lleva a que la acción cotidiana de variados agentes, públicos y privados, orienten sus objetivos hacia el fin común del D.L.

Desde los departamentos de las diferentes administraciones de gobierno se llevan a cabo múltiples políticas sectoriales que aparecen orientadas hacia un único fin, al menos teórico: **MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA DE LOS ADMINISTRADOS.** Consecuentemente, llevar a cabo políticas de desarrollo desde una perspectiva integral.

Los diferentes niveles administrativos (local, provincial y regional) pueden llevar a cabo su acción el D.L. bien directamente, a través de departamentos especializados, bien indirectamente a partir de la acción general de gobierno.

También se cuenta con una serie de **instituciones privadas**, que presentan entre sus objetivos el fomento y la puesta en marcha de programas de D.L. Si bien es necesario manifestar que gran parte de ellas basan su

funcionamiento en la gestión de recursos financieros provenientes de las distintas administraciones; con lo cual su carácter privado se refiere más a la propia gestión que a la procedencia de sus recursos.

#### GOBIERNO REGIONAL (XUNTA DE GALICIA)

órganos directos	- Secretaría General de Planificación y Desarrollo Territorial - Dirección General de Desarrollo Rural (Consellería de Agricultura)
órganos indirectos	- Consellería de Cultura y Turismo (Turismo Rural) - Consellería de Pesca (gestión IFOP) - Consellería de Familia (gestión FSE) - Consellería de Economía (apoyo al desarrollo y formación empresarial, IGAPE) - Consellería de Política Territorial (apoyo a la vivienda, suelo empresarial, infraestructuras,...) - Consellería de Agricultura (gestión FEOGA)

#### GOBIERNO PROVINCIAL (DIPUTACIONES PROVINCIALES)

órganos directos	- Institutos provinciales de Desarrollo (INORDE, ILUDES) - Gestión de programas comunitarios de D.L.
órganos indirectos	- Acción de los diferentes planes de obras y servicios de apoyo al deporte, formación, cultura, infraestructuras en medio rural,...

#### GOBIERNO MUNICIPAL (AYUNTAMIENTOS)

órganos directos	- Agencias de D.L. de ámbito municipal - Consorcios municipales de promoción y desarrollo
órganos indirectos	- Acción de gobierno de los diferentes departamentos de la Administración Local (concejalías)

#### INSTITUCIONES PRIVADAS

Asociaciones y colectivos sociales de todo tipo  
Fundación Galicia Europa  
Instituto de Desarrollo Comunitario (I.D.C.)

DE ENTRE LOS ANTERIORES ORGANISMOS IMPULSORES DE D.L. DESTACAREMOS LA ACCIÓN DE LOS SIGUIENTES POR SU ESPECIAL SIGNIFICANCIA:

ORGANISMOS	PROGRAMAS
- Secretaría General de Planificación y Desarrollo Territorial	- Plan de Desarrollo Comarcal
- Instituto de Desarrollo Comunitario	- LEADER
- IGAPE	- PRODER
- Consellería de Familia	

#### SECRETARÍA GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL

Se trata de un organismo público dependiente directamente del Presidente de la Xunta de Galicia. Se crea en 1991 con el nombre de "Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial". Concentra sus esfuerzos en la ordenación y delimitación del territorio gallego mediante la puesta en marcha del llamado "Plan de Desarrollo Comarcal" (en adelante PDC). Se trata de la aplicación de la metodología del D.L. a un ámbito comarcal (varios municipios), con la finalidad de lograr un desarrollo regional una vez que se compartimenta todo el espacio regional en comarcas.

Sus *funciones* se concretan en la elaboración, coordinación y seguimiento del PDC, que es un instrumento estratégico para la coordinación administrativa y la articulación de las acciones territoriales, mediante la aplicación de un modelo voluntario de planificación espacial, integrada y participativa.

Sus *objetivos* se dirigen a la implantación de un modelo de crecimiento equilibrado y sostenido, basado en la dinamización de los recursos locales o endógenos, mediante la creación de organizaciones intermedias de coordinación o la potenciación de las existentes. Se trata por tanto, según palabras de su ideólogo y fundador Andrés Precedo Ledo, de un plan integrado de coordinación y D.L.

De la Secretaría General dependen presupuestariamente y orgánicamente la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia (empresa pública) y las Fundaciones para el Desarrollo Comarcal (una por cada comarca e integrada por los municipios que las componen, con un órgano de gobierno colegiado con representantes de las Administraciones públicas y agentes socioeconómicos representativos de cada comarca).

#### INSTITUTO DE DESARROLLO COMUNITARIO DE GALICIA (IDC)

El IDC es una institución privada que desarrolla su actividad en todo el ámbito nacional, fundamentalmente en la gestión y asistencia técnica a programas de D.L. comunitarios. El IDC Galicia se funda en el año 1986.

Su *objetivo* primordial se centra en facilitar a los distintos sectores y núcleos de población (en especial a los menos favorecidos) el acceso a un mejor aprovechamiento de sus recursos naturales y humanos. Su trabajo comprende un complejo entramado de acciones de naturaleza socio-educativa, socio-cultural y socio-económica con el fin de fomentar la

participación social y promover el progreso educativo, cultural y económico.

El IDC tiene un doble *campo de actuación*: el medio urbano y el medio rural. No obstante, y por las características propias del medio rural, localiza básicamente sus acciones en las diferentes comarcas, localidades y pueblos de Galicia.

Sus actuaciones se fundamentan sobre dos pilares básicos: el Desarrollo Comunitario y la Animación Sociocultural. A lo largo de los últimos años ha ido creando diferentes estructuras informativas, formativas y asociativas destinadas a impulsar y promover el desarrollo rural a partir de la gestión de fondos públicos destinados a tal efecto.

#### INSTITUTO GALLEGO DE PROMOCIÓN ECONÓMICA (IGAPE)

Desde el inicio de su actividad, en enero de 1993, el IGAPE concentra en un mismo organismo todas las iniciativas y los programas de promoción y fomento del desarrollo empresarial en Galicia, potenciando sus inversiones en innovación y tecnología, estimulando las exportaciones de sus productos y aportando soluciones a problemas específicos de tipo técnico, formativo o de infraestructura de las empresas gallegas.

Sus *objetivos* se centran:

- Promover, fomentar y potenciar aquellas actividades económicas que favorezcan el desarrollo equilibrado e integrado de las empresas.

- Promover la creación de empresas, especialmente pequeñas y medianas, en aquellos sectores de actividad económica que tengan mayor impacto y ventajas comparativas para el desarrollo de la región.

- Favorecer la modernización e innovación tecnológica y organizativa de las empresas

- Fomentar el desarrollo de la relación científica y tecnológica entre los Centros Universitarios de Investigación y las empresas.

- Promover las actividades creadoras de empleo que utilicen más racionalmente recursos propios de Galicia

- Proporcionar información sobre los mercados y favorecer el desarrollo de las exportaciones y acuerdos con empresas extranjeras.

Para lograr estos objetivos el IGAPE cuenta con varios programas específicos de formación, promoción de jóvenes empresarios, financiación de los proyectos viables (subvención del tipo de interés), financiación y asesoramiento para la mejora tecnológica de las empresas,...

#### CONSELLERIA DE FAMILIA, MUJER Y JUVENTUD

La Consellería de Familia, Mujer y Juventud es un departamento de la Administración Regional creado en 1994, al que le corresponden las competencias en materia de familia, mujer, menores, juventud, formación ocupacional y promoción del empleo.

Gestiona fondos provenientes del FSE y su acción en D. L se destaca, sobre todo, en el

ámbito de la formación profesional ocupacional y empleo.

Sus *competencias* en la anterior línea de intervención son las siguientes:

- Desarrollo de las funciones en materia de formación ocupacional y promoción del empleo y de la economía social, sin perjuicio de las competencias de otros organismos

- Programación, coordinación, asistencia técnica, seguimiento, evaluación y control de los programas de economía social, ayudas a la contratación, integración laboral del minusválido, así como todas aquellas iniciativas relacionadas con estas materias

- Puesta en marcha del Plan de Empleo Juvenil

- Planificación, programación, seguimiento y evaluación de las acciones de formación ocupacional.

- Gestión administrativa de los programas de formación ocupacional y de las Agencias Gallegas de Colocación.

Para ello cuenta con programas específicos para desarrollar estos objetivos como los Proyectos Pilotos de Acción Local, las Iniciativas Locales de Empleo, la Promoción del Empleo Autónomo, y otros

Entre los *PROGRAMAS DE D.L.* más destacados se pueden citar:

### PLAN DE DESARROLLO COMARCAL (PDC)

Es un Plan de desarrollo impulsado desde la Administración regional. Se concibe como un instrumento estratégico de coordinación administrativa, para la planificación territorial, el desarrollo local integrado y la coordinación de las inversiones públicas en el territorio.

El PDC consta de tres partes interrelacionadas:

- **Programa socioeconómico.** Se trata de un estudio de la situación socioeconómica de la comarca. Es un diagnóstico territorial mediante el manejo de estadísticas y encuestas con agentes representativos de cada comarca. Se intenta lograr con este un reconocimiento exhaustivo de los recursos (naturales, humanos, infraestructurales, empresariales...) con los que se cuenta en aras de movilizarlos para la potenciación del D.L.

- **Estudio del medio físico.** Su finalidad consiste en obtener una síntesis del potencial de desarrollo del territorio en función de los recursos naturales de la comarca. Incluye la elaboración de una cartografía de síntesis que define los usos potenciales del suelo y los recursos de valor estratégico derivados del medio natural, y el mapa del medio.

- **Propuesta de acciones estratégicas.** A partir del diagnóstico obtenido se determinan los factores diferenciales de la comarca mediante la técnica DAFO (puntos fuertes y débiles), definiéndose posteriormente los objetivos necesarios a poner en práctica para la potenciación del D.L. Cada objetivo estratégico

se descompone en una serie de acciones o actuaciones consideradas como de necesaria realización, concretándose en un plan operativo que incluye la concreción material y el plazo temporal de ejecución.

Hasta el momento el PDC está operativo en 20 de las más de 50 comarcas en las que se divide el territorio regional. En cada comarca fue creada una *Fundación para el Desarrollo Comarcal*, con el objeto de poner en marcha las acciones genéricas definidas en el PDC y fomentar la participación e implicación ciudadana en el desarrollo del mismo. En cada Fundación fue designado un gerente profesional de D.L.

### PLAN LEADER

EL programa comunitario LEADER, consta en Galicia de 14 ámbitos de actuación directos, que en conjunto afectan a 108 municipios, localizados fundamentalmente en áreas interiores de fuerte presencia rural, sobre todo en los espacio más montañosos de la zona oriental de la región donde los problemas característicos del medio rural (despoblación, ausencia de iniciativas empresariales, fuerte dependencia de un agricultura poco productiva, envejecimiento,... son mas acusados)

Los programas son gestionados por organismos diversos como el IDC, Fundaciones comarcales, Asociaciones privadas sin ánimo de lucro formadas por los ayuntamientos integrantes o Mancomunidades (agrupaciones de municipios). En todos ellos la acción pública es constante, tanto por la provisión de los

fondos económicos, como por el control y evaluación que del gasto realiza en gobierno regional a través de la Consellería de Agricultura.

Sus objetivos, funcionamiento y estrategias son, evidentemente, comunes a todo el ámbito LEADER (ver anexo 6.)

#### PLAN PRODER

Es también un programa emanado y financiado por la U.E. Sus objetivos son muy similares a los del LEADER. De hecho su creación ha estado pensada para compensar a aquellos espacios desfavorecidos que hubieran quedado excluidos de la convocatoria LEADER.

En Galicia se cuenta con 9 programas de este tipo que se corresponden con 59 municipios. Su dirección y gestión recae en organizaciones y grupos muy similares a los LEADER.

De forma resumida sus *objetivos* son:

- Impulsar el desarrollo endógeno de las zonas de intervención
- Diversificar la economía rural
- Mantener la población en el territorio, evitando la regresión demográfica
- Elevar las rentas y el bienestar social de las poblaciones rurales
- Conservar el espacio y los recursos naturales rurales.

Las *medidas* propuestas que marcan su línea de intervención son:

- Valorización del patrimonio rural y renovación y desarrollo del hábitat rural

- Fomento de inversiones turísticas en el medio rural

- Creación de pequeñas empresas, y fomento de actividades de artesanía y servicios

- Mejora del potencial productivo agrario y forestal

- Asistencia y apoyo técnico al desarrollo rural

Los *resultados esperados* tras su aplicación no difieren de los objetivos generales de cualquier programa de desarrollo integral:

- Dotación de infraestructura de apoyo a las actividades económicas que permitan la diversificación de la actividad agraria (turismo rural, artesanía y servicios).

- Promover la tipificación y comercialización de productos agroalimentarios de carácter local.

- Mejorar las condiciones del hábitat rural y la conservación del patrimonio..

#### LOS SISTEMAS LOCALES DE EMPRESA COMO PROCESOS ESPONTÁNEOS.

Desde el punto de vista del D.L. tienen gran importancia en Galicia la consolidación de los conocidos Sistemas Locales de Empresa localizados en pequeñas ciudades que han

adquirido, gracias a ello, un interesante proceso de desarrollo y modernización. En ocasiones estos se sitúan en espacios rurales y alejados de los focos principales, con lo que su consolidación es un estímulo fundamental para la difusión en espacios rurales de estímulos de modernización.

Con unos volúmenes demográficos que varían entre los 2.000 y los 15.000 habitantes, y unas estructuras socio-profesionales de marcado carácter terciario (entre un 60-75% de la población activa), las villas en Galicia, al igual que sucede con las pequeñas ciudades en el resto de Europa, crecen desde los años sesenta en un proceso vinculado a los fuertes cambios económicos que se han registrado desde los años sesenta. Su consolidación dentro de la malla urbana tiene una gran importancia al servir de indiscutible enlace entre el mundo urbano y el rural en sentido estricto. Sirven de conexión y vehículo de contacto entre dos formas de organización que tienden a converger en la procura de una armonización territorial y social.

Por ello, este tipo de núcleos cabeceras de comarca que gozan de hecho de una serie de ventajas comparativas (centralizan gran parte de las inversiones de su entorno), tienen que estar en el punto de mira de las políticas territoriales que desde la administración se encaminan al logro de un D.L., que como el caso de Galicia u otras autonomías, toman como base unidades comarcales.

Recogiendo la idea de la comarca como sistema y área de dependencia respecto a un núcleo central (recuérdese que se ha hablado de

lis diferentes tipos de comarca existentes), cabe decir que existe una clara conexión de todos los elementos que la conforman. De modo que la modificación o los cambios que puede sufrir cada uno de ellos van a repercutir en la totalidad del conjunto. De este modo las comarcas y sus cabeceras, estas pequeñas ciudades, configuran subsistemas dinámicos que evolucionan en función de los numerosos cambios que ha traído consigo el proceso de urbanización que se está viviendo.

La villa o pequeña ciudad se beneficia del desarrollo económico del espacio agrario dependiente (transformaciones ganaderas, especialización en producciones agrarias comercializables, aprovechamiento recursos forestales, etc), pues los recursos monetarios que estas actividades generan repercuten de forma directa o indirecta en el crecimiento del núcleo central. A su vez en algunas pequeñas ciudades se producen significativos procesos de industrialización generadores de empleo. De este modo se establece un modelo integrado de desarrollo económico de ámbito comarcal con una clara complementariedad de los elementos del sistema. En algunos espacios rurales de Galicia se combina un doble modelo de crecimiento y consolidación de las villas y pequeñas ciudades basado en, por una parte, la modernización y capitalización de las actividades agrarias, lo que posibilita que una serie de asentamientos urbanos de reducido tamaño se especialicen en la oferta de bienes y servicios demandados por la agricultura en su proceso productivo. Por otra, la aparición y auge de procesos industriales en pequeños núcleos dispersos por el territorio gallego supone para la población de estas comarcas la

posibilidad de acceder a nuevos mercados de trabajo sin necesidad de abandonar su lugar de residencia habitual.

Es evidente la importancia que para un desarrollo económico integral del territorio tiene la confluencia entre los intereses de los agentes productivos rurales y urbanos. También se observa, y esto es extensible a la mayor parte del conjunto de villas, un cambio muy fuerte respecto a la funcionalidad que las actuales pequeñas ciudades tenían antes de la iniciación del proceso de urbanización, con la que hoy desempeñan. De este modo en las villas gallegas se detecta un doble ritmo de crecimiento poblacional y edificativo. Con anterioridad a 1960 el estancamiento y escaso vigor de estos índices contrasta con el de las tres últimas décadas de fuerte y rápido desarrollo. Obviamente esto implica que las funciones tradicionales que estos asentamientos cumplían durante la primera mitad de la centuria: mercados de intercambios agrarios periódicos, artesanado local, servicios de primerísima necesidad, etc, se transformen gracias al impacto que sobre las villas ejercen factores como la descentralización de toda una serie de servicios (sanitarios, educativos, financieros, etc), el desarrollo y capitalización de las actividades agrícolas y el paso de antiguas actividades artesanales a actividades de corte empresarial.

Estos cambios significan una adaptación a nuevas situaciones definidas por los diversos agentes humanos y económicos que se conjugaron en las últimas décadas en estos espacios y que contribuyen a fijar una nueva organización territorial en las áreas agrarias de

Galicia: inversiones de capital procedentes de la emigración, cambio en las estructuras productivas agrarias, introducción de nuevas tecnologías o mejora de las infraestructuras.

El D.L. centrado en *las PEQUEÑAS CIUDADES* supone una *NUEVA ESTRATEGIA*. Una de las características que definen a las regiones periféricas es el retraso con que son asumidas e interpretadas las políticas y las innovaciones encaminadas a mejorar el nivel económico y de bienestar de la sociedad. Así mientras en los países más industrializados durante los años 1950-70 se produce una desconcentración de la población y del empleo hacia los niveles más bajos de la jerarquía urbana, en el mismo periodo las regiones periféricas, como ya tuvimos ocasión de exponer, orientan sus políticas de desarrollo regional hacia una creciente concentración de las actividades productivas (Polos de Desarrollo).

Pero debido a la lentitud con la que incidió el proceso de industrialización en todo el territorio nacional se produce una superposición de estructuras productivas entre la tendencia concentradora de las actividades industriales en un número restringido de grandes ciudades, y el fortalecimiento de experiencias locales de industrialización vinculadas a los recursos endógenos.

En Galicia se consolida de este modo un considerable sector productivo basado en empresas localizadas en tradicionales villas agrarias que no debemos interpretar como un proceso de difusión económica promovido desde las áreas centrales del sistema económico regional a través de mecanismos de

descentralización productiva y funcional tras la crisis de los setenta.

En el caso de Galicia la creciente importancia de la industria en las villas se vincula a iniciativas empresariales locales gestadas en la sustitución y evolución de tradicionales actividades artesanales que se adaptan con éxito a la nueva coyuntura basándose en los recursos humanos, físicos y financieros de sus espacios de referencia. O bien de pequeñas industrias que se desarrollan de modo complementario a las actividades agropecuarias ofreciéndoles "inputs" para su proceso productivo o transformando su producción final.

Tomando como referencia las pequeñas ciudades francesas para ejemplificar estas diferencias entre las regiones centrales y las periféricas, podemos decir que aquí la descentralización industrial tras "L'effect Buron" supuso, según Beaujeu-Garnier, la redistribución por el medio rural de más de 600.000 empleos industriales directos antes de la crisis del 74. Por lo tanto y con posterioridad a la implantación de estas unidades industriales en asentamientos anteriormente de base agraria, se configura un mullida red de pequeñas ciudades que fijan mano de obra salida del empleo rural en un modelo de reindustrialización difusa.

En Galicia este proceso presenta unas características bien diferenciadas ya que la mayoría de las empresas industriales diseminadas por el medio rural se basan en el aprovechamiento, complementariedad y transformación de los recursos endógenos de

cada territorio. Este hecho es uno de los que mejor expresa el papel de las pequeñas ciudades como partícipes del D.L., pues la explotación directa de las potencialidades de su entorno supone, por una parte, alejarse de una de las premisas de las regiones periféricas (fuente de mano de obra y de materias primas), y por otra, la generación de procesos de integración económica, verticales y horizontales, que sirven para crear empleo, frenar la emigración y el despoblamiento del rural y, en general, aumentar el nivel de vida de la población.

En la búsqueda de un correcto desarrollo endógeno es necesario tener en cuenta un factor que, en muchas ocasiones se escapa de la mayoría de los análisis que se hacen sobre el tema, como son los cambios culturales de valores y de comportamientos que introduce el proceso de urbanización y sin los que sería muy difícil que una comunidad se inserte y controle el nuevo proceso productivo. En primer lugar un aprovechamiento endógeno implica una adaptación de las iniciativas empresariales al tejido social para evitar la generación de procesos traumáticos en el cambio de las estructuras productivas (que sí se puede producir en las industrias de enclave e implantación). En segundo término es necesario una mentalidad reinversora de los beneficios por parte del empresariado local, posibilitando, en buenas coyunturas de crecimiento, que talleres puramente artesanales a principios de los sesenta se modernicen y transformen, y hoy sean medianas empresas con niveles de facturación respetables. En tercer lugar es lógico que las conexiones recursos-empresas se complementen (en los espacios de desarrollo

ganadero se localizan fábricas de pienso, transformadoras de lácteos, talleres de maquinaria agrícola,...; en las áreas vitícolas, fábricas de envases de vidrio, embotelladoras,...; en las de riqueza mineral, empresas transformadoras del material extraído, distribuidoras,...). Aunque esto no es obstáculo para la consolidación de otro tipo de ramas fabriles que no emplean de modo directo las materias primas del territorio (textil, muebles, carpintería metálica,...), pero que siguen caracterizándose por un control de la iniciativa por parte de la comunidad local.

Otro factor que incide directamente en el esquema anterior es el papel de los emigrantes que retornan de las áreas centrales y se reintegran en la vida local eligiendo como nueva residencia ya no la parroquia de origen sino la cabecera comarcal más próxima. Aparte del incremento demográfico y la rehabilitación económica que supone este proceso (inversiones en pequeños negocios, nuevas empresas, construcción, etc), el aporte tanto de capital como de capacidad innovadora y mentalidad productiva adquirida en los países de destino es un importante empujón al proceso de urbanización, contribuyendo a la configuración de las cabeceras como pequeñas ciudades impulsoras de desarrollo en su entorno.

Como última parte de nuestra exposición nos proponemos hacer referencia a varios *EJEMPLOS CONCRETOS* seleccionados del territorio gallego.

La finalidad de este ejercicio es doble. En primer lugar nos permitirá observar de forma directa como el discurso teórico anteriormente

expuesto se basa en una reflexión sobre los actuales procesos espaciales, sociales y económicos de la región, plasmándose aquí con cifras y datos concretos. En segundo término se analizará como las riquezas y potencialidades de cada territorio van a generar distintos mecanismos de respuesta en los individuos que se dedican a explotarlos, y como estos van a repercutir de manera directa en la dinámica de las pequeñas ciudades dentro de un contexto de urbanización creciente de la sociedad gallega.

Por ello seleccionamos una serie de municipios en los que el desarrollo urbano de sus núcleos y sus estructuras socioeconómicas responden a diferentes estímulos de base. En este sentido sólo nos interesa observar el comportamiento de aquellas actividades conectadas directamente con los recursos del territorio, o bien de aquellas funciones productivas que, partiendo de una base artesanal en la primera mitad de este siglo, se ha adaptado hasta constituirse en la actualidad en ramas industriales consolidadas en su entorno.

Por otra parte interesa centrarnos en dos modelos básicos de desarrollo local. En primer lugar aquellas villas cabeceras de comarcas de fuerte presencia agrícola/ganadera, en las que las mutaciones de las estructuras productivas de las diferentes actividades primarias supone el fortalecimiento de los núcleos rectores de cada espacio comarcal. En segundo aquellas villas que, aún pudiendo ser partícipes del modelo anterior, deben su crecimiento a la consolidación de procesos industriales endógenos, bien en función de los recursos físicos locales, bien en la sustitución de

estructuras artesanales por estructuras de corte empresarial.

A tal efecto individualizaremos varios modelos de desarrollo para las villas. Por una parte, villas basadas en un modelo agropecuario, ejemplificado en los casos de Negreira y Santa Comba para la actividad ganadera, y Ribadavia y A Rúa para el aprovechamiento de la vid. Por otra, villas basadas en modelo de desarrollo de base industrial, tomando O Barco y As Pontes como ejemplos de villas asociadas a la explotación minera y Lalín y Sarria como representantes de modelos industriales de base diversificada.

El encauzamiento y concentración en el aprovechamiento de los recursos endógenos por parte de estos asentamientos se traduce en una importante vitalidad demográfica. Tanto es así que las pequeñas ciudades se convierten en unos de los núcleos (no confundir con municipios) de mayor dinamismo demográfico de la comunidad gallega, igualando, o superando en tasas de crecimiento relativo, a las siete ciudades principales y a los núcleos periurbanos. Aunque su efectivo humano total puede ser modesto (nunca superan los 15.000 habitantes), su nivel de incremento demográfico a lo largo del presente siglo supera, para los ejemplos seleccionados, un 430% sobre su población inicial, siendo, para los que cuentan con modelos de desarrollo endógeno más acertados o una mayor riqueza industrial (Lalín 695%, As Pontes 642%) superiores a los de las ciudades de Vigo (602%) o A Coruña (468%). Y, por supuesto, muy superiores a la media gallega de un 136%.

Si individualizamos los ritmos de crecimiento demográfico de los ejemplos seleccionados y los comparamos con la secuencia total del territorio gallego podemos establecer de principio una compartimentación en tres fases bien diferenciadas. En un primer momento, hasta 1940, la evolución que presentan tanto las villas del modelo agrario como aquellas del modelo industrial es muy parejo entre si y también con el conjunto de Galicia. Es esta una fase de anquilosamiento de los procesos de modernización de las estructuras productivas que impide la aparición de centros de D.L. vinculados a las potencialidades de cada entorno.

Durante los años cincuenta y sesenta se advierte una fase de transición en la cual los índices comienzan a divergen. El incremento porcentual de las villas comienza a superar en estas fechas al total de Galicia, y, muy especialmente, en aquellas vinculadas a diversos fenómenos de industrialización endógena. La explicación a esta divergencia podemos buscarla en una serie de cambios estructurales registrados en la economía española. Simplificando en exceso, estos cambios se pueden concretar en las consecuencias que el aperturismo del estado va acarrear en el conjunto de las estructuras productivas, sociales y territoriales. En este momento de adaptación se inicia un fenómeno de despoblamiento en las áreas rurales de los espacios periféricos del sistema, y es por ello que en Galicia se materializa en un despoblamiento masivo de los espacios agrarios que se acentuará en la fase posterior.

Superada esta fase de transición las tres últimas décadas consolidan el proceso iniciado anteriormente. Aquí la divergencia alcanza

cuotas superiores observándose claramente un incremento superior en las villas respecto al total gallego, y sobre todo aquellas vinculadas a procesos de industrialización endógena. Este contraste se entiende en función de la emigración y el trasvase de población agraria a otros sectores productivos. Ello supone que en los municipios en los que predomina el empleo agrario el decrecimiento sea generalizado (gran parte de Galicia) mientras en aquellos que cuentan con puestos de trabajo en la industria, construcción o servicios, las variaciones sean positivas

Las razones básicas que nos ayudan a comprender este fenómeno, y que se relacionan directamente con el hilo argumentar de nuestro trabajo, se basan en la constante ganancia de funcionalidad por parte de las villas y pequeñas ciudades de los espacios agrarios de Galicia. Estas como ya expusimos, con anterioridad se basan en el impacto de diversos factores coetáneos en el tiempo: descentralización de servicios, inversión de remesas de capital procedente de la emigración, transformaciones en las estructuras productivas agrarias,..., siendo el más destacable de todos el vinculado a procesos de industrialización endógena.

A partir de aquí se origina una red de pequeñas ciudades y villas localizadas de forma relativamente regular por el territorio y que sufren diversos procesos de especialización funcional en relación a la actividad económica en la que basan su desarrollo. Tanto es así que podemos establecer diferencias entre lo que entendemos por villas vinculadas a actividades ganaderas, vitícolas, mineras e industriales de carácter diversificado que presentan características demográficas, económicas, funcionales,... particulares.

**A.A.V.V.**

1996 *Géographie et Développement Local*. Bulletin de L'Association de Géographes Français, n° 73. París.

**BOTE GÓMEZ, V.**

1992 *Turismo en Espacio Rural*. Ed. Popular. Madrid.

**HOUÉE, P.**

1996. *Les politiques de développement rural*. Ed. Inra, París,

**LABORIE, J-P. Y RENARD, J.**

1997. *Bourgs et petites villes*. Presses Universitaires du Mirail. Toulouse,

**MALOSSE H.**

1996 *Europa a su alcance*. Fundación Galicia-Europa. Santiago de Compostela.

**NOGUEIRAS MASCAREÑAS, L.M.**

1996. *La práctica y la teoría del Desarrollo Comunitario*. Ed. Narcea, Madrid.

**PRECEDO LEDO, A.**

1996. *Planificación territorial y desarrollo comarcal*. Consellería de Presidencia, Xunta de Galicia. Santiago de Compostela.

**RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R.**

1996. *la urbanización del espacio rural en Galicia*. Ed. Oikos-Tau. Barcelona.