

DOCUMENTOS
PARA LA
REFLEXIÓN

4

La
**ARTICULACIÓN
TERRITORIAL:**

*la comarca y los nuevos modelos
de desarrollo económico local*

en el País Vasco

Garapen

GARAPEN AGENTZIEN
EUSKAL ELKARTEA
ASOCIACION VASCA
DE AGENCIAS DE DESARROLLO

DOCUMENTOS
PARA LA
REFLEXIÓN

4

La
**ARTICULACIÓN
TERRITORIAL:**

*la comarca y los nuevos modelos
de desarrollo económico local
en el País Vasco*

Garapen

GARAPEN AGENTZIEN
EUSKAL ELKARTEA
ASOCIACIÓN VASCA
DE AGENCIAS DE DESARROLLO

Edición

GARAPEN. Asociación Vasca de Agencias de Desarrollo

Equipo de trabajo

Dirección

Euken Sesé

Redacción

Iñigo Olaizola

Agencias colaboradoras

GOIEKI S.A.

Juan M. Barandiarán

Iker Galparsoro

DEBEGESA S.A.

Juan Angel Balbás

OARSOALDEA S.A.

Fernando Nebreda

Colaborador externo

Juan Luis de las Rivas

Dr. Arquitecto

Escuela Técnica Superior de Arquitectura

Universidad de Valladolid

Febrero de 2008, Donostia-San Sebastián

Tirada: 800 ejemplares

Diseño de la cubierta y maqueta: typodis.es

Depósito legal: SS-248-2008

ESTE DOCUMENTO SE REALIZA EN EL MARCO DE LA INICIATIVA COMUNITARIA
EQUAL MIKROGUNEA Y ESTÁ COFINANCIADO POR EL FONDO SOCIAL EUROPEO EN UN 50%.

Índice

| | |
|---|----|
| Introducción | 7 |
| Perspectiva territorial del desarrollo | 12 |
| Comarca y comarcalización | 16 |

Parte I Delimitación territorial. Conceptos y evolución

| | |
|--|----|
| 1. La escala comarcal en el Estado. Algunas experiencias significativas | 29 |
| 2. El caso del País Vasco: experiencias de comarcalización | 38 |
| 2.1. Entidades, delimitaciones e iniciativas supramunicipales en la CAPV | 43 |
| 2.2. Mancomunidades y cuadrillas | 44 |
| 2.3. Consorcios y áreas metropolitanas | 52 |
| 2.4. Los Comités Comarcales | 53 |
| 2.5. Estadística y Directrices de Ordenación Territorial | 56 |
| 2.6. Ordenamiento foral: las circunscripciones de las Juntas Generales | 58 |
| - Reflexiones sobre esta delimitación | 63 |
| 3. Conclusiones | 64 |

Parte II Conceptualización del desarrollo local a través de la escala comarcal. El caso de Guipúzcoa

| | |
|---|-----|
| 1. Fundamentos generales: Origen y contexto | 74 |
| 2. Fundamentos específicos: claves para la interpretación del modelo guipuzcoano de cooperación intermunicipal y desarrollo comarcal | 79 |
| 3. Contexto actual y retos de futuro | 90 |
| - <i>Crisis de modelo</i> | 90 |
| - <i>Retos de futuro y ejes para la cohesión del territorio. El cambio de modelo</i> | 92 |
| 4. Resumen DAFO | 97 |
| 5. Estudio de caso. Las Agencias Comarcales de: GOIEKI, OARSOALDEA y DEBEGESA | 97 |
| 6. Conclusiones | 113 |
| <i>Referencias bibliográficas</i> | 115 |

Parte III El territorio como factor de desarrollo económico. La dimensión comarcal

| | |
|-----------------------------------|-----|
| <i>por Juan Luis de las Rivas</i> | 123 |
|-----------------------------------|-----|

Introducción

En este cuarto documento de la serie que dedicamos a conceptualizar el modelo de desarrollo local, abordamos la temática del territorio, su vertebración y articulación en relación con el modelo de agencias constituidas en las diferentes comarcas y municipios de la CAPV para el desarrollo y la promoción económica local/comarcal.

Aún siendo un tema enormemente complejo por la multiplicidad de factores que inciden en él, no podemos olvidar que el nacimiento, y posterior evolución, de muchas agencias de desarrollo se ha sustentado en procesos previos relacionados con la cooperación intermunicipal, la interpretación estratégica del territorio y su problemática, actuando de una manera compartida y consensuada, aportando soluciones desde la articulación de nuevos espacios para poder superar los retos y, en especial, romper la beligerancia tradicional de vecindad geográfica, a través de políticas y futuros compartidos desde una óptica comarcal.

Con la creación a mediados de los años 80 de las primeras estructuras para el desarrollo local y comarcal, fundamentalmente en el territorio de Guipúzcoa, se produce una convergencia entre las políticas locales de empleo, actividad prioritaria de esas nuevas estructuras, y la consolidación de esos nuevos espacios de actuación. El desempleo y su devastador efecto social se constituye en elemento catalizador para que alcaldes y cargos políticos, conscientes de su responsabilidad, unan esfuerzos superando las fronteras de sus municipios y colaboren activamente en este objetivo común. Por otra parte y de manera complementaria no podemos obviar la existencia de una importante promoción de directivos y profesionales, que con escasos medios y una visión más avanzada de la gestión pública fueron precursores de la actual política y configuración del desarrollo económico comarcal.

Con posterioridad las agencias han incrementado sus recursos, han diversificado su actividad y se han adaptado a las nuevas necesidades territoriales y globales pero sin lugar a dudas debemos reconocer su importante contribución a la actual realidad comarcal

En el seno de GARAPEN, la Asociación Vasca de agencias de Desarrollo, y, por extensión a nivel de la CAPV, existe una diversidad y heterogeneidad de agencias y estructuras municipales (por territorios, tipología de municipios y comarcas, actividades, antigüedad, formas jurídicas, etc) que se han ido generando, dando una cobertura de servicios prácticamente al 90% de la población.

Sin embargo, a pesar de esta heterogeneidad, podemos realizar un agrupación de las agencias en función de los territorios históricos. Así, en **Álava**, identificamos la experiencia de su capital, Vitoria-Gasteiz, y algunas iniciativas aisladas que no responden estrictamente a los principios de cooperación intermunicipal y de desarrollo local, a pesar de la existencia de una figura históricamente básica para la organización y representación del territorio como es la de las **Cuadrillas**.

En el caso del Territorio Histórico de **Vizcaya** es de destacar la presencia de dos Agencias con una dilatada experiencia como son las de Bilbao y Barakaldo, y por otra parte alguna iniciativa con vocación comarcal o mancomunada como son las de Durangaldea o Lea Artibai. Sin embargo, tras la aprobación en el año 2000 del programa Behargintza observamos una enorme atomización de iniciativas de carácter local sobre el territorio vizcaíno. Se han generado una gran cantidad de entidades, en ocasiones muy próximas geográficamente, con la consiguiente duplicidad y solapamiento de acciones, gasto de recursos, falta de cohesión territorial, etc.

Por último **Guipúzcoa** refleja una sólida estructuración territorial fruto de la experiencia de desarrollo comarcal, en las últimas dos décadas, y donde, a excep-

ción de Donostia-San Sebastián, como corresponde a las capitales de provincia, podemos referirnos a un mapa comarcal homogéneo con agencias fuertemente arraigadas en cada uno de los ámbitos territoriales.

Esta perspectiva territorial, con la comarca como unidad estratégica donde implementar políticas y acciones fue sin duda clave para este territorio, para lo que hoy día son estructuras muy consolidadas y que han jugado un papel muy importante en la vertebración del territorio en el País Vasco. En este sentido y dado que tomaremos como base de análisis para la reflexión e identificación del modelo algunas de las características que definen esta experiencia en Guipúzcoa, podemos avanzar como dato significativo que las relaciones entre las comarcas guipuzcoanas, sus agentes de desarrollo económico, y el ente foral ha sido complejo, pasando de un apoyo incondicional al fenómeno comarcal, a finales de los 80 y principios de los 90, a una relación marcada por el recelo “competencial” de estos últimos años con una vinculación casi exclusivamente referida a los decretos reguladores.

Por otra parte, nos interesa sobremanera iniciar una reflexión sobre la importancia del territorio, su delimitación y ordenación, de cara a vincular este a los procesos ya puestos en marcha y a posteriores iniciativas o políticas de desarrollo. En este sentido, muchos y diversos han sido los proyectos relacionados con la delimitación territorial a partir de los años 80 pero, a excepción de distribuciones territoriales con finalidad estadística o para la elaboración de directrices de ordenación territorial y los planes territoriales parciales, la realidad nos enseña que las mancomunidades para la prestación de servicios y en especial las sociedades comarcales son elementos críticos para la futura distribución territorial y sus competencias. La incorporación a este trabajo de referentes de regulación jurídica en otras regiones del estado, así como un pequeño análisis de los criterios y estructuras territoriales en la CAPV ponen de relieve la importancia que en el futuro pueden tener estos espacios comarcales. Aun sien-

do conscientes, de la compleja realidad del País Vasco y las competencias atribuidas a los entes forales en la Ley de Territorios Históricos en la promoción de entidades de nivel intermedio, por encima del reconocimiento jurídico-administrativo no podemos ocultar una creciente identidad comarcal y la funcionalidad de estos ámbitos, que conllevara en un futuro un debate y adecuación del mapa territorial.

Si en anteriores reflexiones uno de los objetivos descansaba en “universalizar” las conclusiones obtenidas en los trabajos desarrollados, en esta ocasión, y al margen de cumplir ese objetivo, esta temática de territorialidad y comarca coincide con la necesidad de iniciar un proceso de reorganización de las recientes estructuras creadas en Vizcaya, los Behargintzas, respondiendo a criterios que permitan una mayor eficiencia en cuanto a recursos y actividades (proximidad geográfica, cohesión territorial, estructuras anteriores, etc).

En una red, como lo es GARAPEN, la extracción de claves, el análisis de las fortalezas, debilidades, etc, y la transmisión al resto de nodos, es una de las claves de funcionamiento. La transferencia de buenas prácticas y pistas, que permitan la mejora continua del modelo y de las agencias en particular, constituye por tanto la motivación principal de este documento.

Por otro lado, la comprensión del territorio en el que trabajamos y convivimos es un factor clave a la hora de mejorar y potenciar el desarrollo económico, a través de una mejor adaptación a las condiciones y cambios socioeconómicos territoriales. Como se señala en este documento, y en línea con los objetivos del proyecto MIKROGUNEA, la comprensión del territorio desde una escala comarcal, estratégica y cooperativa, liderada por actores locales, se convirtió en elemento decisivo a la hora de afrontar los graves efectos de la crisis industrial de los 70, permitiendo que esa especialización sectorial empresarial y el potencial endógeno de cada territorio se desarrollase.

Como en anteriores ocasiones incorporamos a este trabajo las valiosas aportaciones que, en formato de caso práctico, en esta ocasión, nos realizan Don **J.M. Barandiaran** y Don **I. Galparsoro** con su visión histórica y actual de GOIEKI, Don **F. Nebreda** de OARSOALDEA y Don **J.A. Balbás** de la agencia decana DEBEGESA.

EL trabajo de investigación y conceptualización se vio enriquecido por la colaboración externa del afamado Doctor Arquitecto y experto en ordenación del territorio y urbanismo, Don **Juan Luis de las Rivas**, aportando su visión sobre esta temática tanto en el Seminario interno de GARAPEN celebrado a tal efecto como mediante el texto que ocupa la tercera parte de este documento.

Perspectiva territorial del desarrollo

Concepto de territorio

Espacio no es igual a territorio. El territorio es un concepto operativo más amplio, que contiene diferentes dimensiones: la económica, la ambiental, la cultural, la organizativa o política; las cuales al interactuar constituyen una totalidad, configurada como producto de relaciones, a veces contradictorias e interferentes o que descansan sobre nuevas identidades, compartiendo la pertenencia a diversas comunidades.

Es por esto que los territorios (y las sociedades que en ellos habitan) son complejos, en tanto se hallan constituidos e intervenidos por una multiplicidad de elementos y factores de distinta índole: naturales, sociales, políticos, económicos, culturales, jurídicos, tecnológicos, étnicos, religiosos, entre otros. Estos factores atraviesan y caracterizan las condiciones de vida y de trabajo de las comunidades que habitan un cierto territorio, en un momento histórico determinado.

El territorio por tanto no es simplemente el espacio que nos rodea y sus características físicas (valles, montañas, ríos, clima), es producto de la historia de sucesivas sociedades. En este sentido, el concepto de territorio, va más allá de una concepción de espacio geográfico como contenedor de objetos (naturales y artificiales), es una construcción permanente y nunca acabada, cambiante y contradictoria sobre los procesos de ocupación y apropiación de dicho espacio. El espacio geográfico se concibe así en relación con la vida social y ésta a partir de las sociedades, las clases sociales, los grupos, las comunidades, y, en definitiva, las formas de existencia concreta de las per-

sonas y entidades colectivas. El territorio es un producto complejo de todo este entramado y así debe ser interpretado de cara a su institucionalización y desarrollo.

Las instituciones territoriales

Desde comienzos del s. XIX, se diferencian tres elementos constitutivos del Estado: el poder soberano, el pueblo o factor humano y la base física del ejercicio del poder estatal o territorio.

Pero ese término territorio va más allá de lo que literalmente sugiere, ya que constituye la base física de los **entes jurídicos e instituciones territoriales** (Estado, Comunidad Autónoma, Provincia, Comarca, Municipio, Entidad local menor) y es el espacio en el que éstas desempeñan su actividad. Por tanto debe considerarse al territorio como un elemento esencial en la interpretación y constitución de dichos entes territoriales, hasta el punto de que es requisito indispensable para la existencia de una organización política significativa.

Inciendo en este análisis inicial podemos decir además que el territorio tiene tres vértices fundamentales, la producción, la socialización y el conocimiento, que agrupan a los actores del territorio local agrupados institucionalmente. Las instituciones locales son los pilares que sustentan ese territorio local y los que permiten incorporar los diferentes roles de los actores locales. Esos tres vértices, presentes en todos los territorios son los que según sus interrelaciones configuran el capital social del sistema local, y por ende su capacidad de desarrollo.

El desarrollo territorial

Sin embargo, al territorio debemos sumarle la cohesión e identidad territorial, como elementos definitorios. La cohesión territorial tal y como manifiesta repetidamente la doctrina de la Unión Europea, responde a territorios con mecanismos de reequilibrio social, territorios armó-

nicos en los que se minimizan las diferencias entre sus habitantes, partiendo de criterios universales en la prestación de los servicios y equipamientos. Como es sobradamente conocido y refiriéndonos a la escala europea, gran parte de los recursos comunitarios han estado orientados a vencer los importantes desequilibrios interregionales.

La identidad expresa una voluntad de formar parte de una comunidad, de pertenencia, un sentimiento compartido por parte de la ciudadanía. Este concepto de pertenencia, a pesar de su intangibilidad y de responder a procesos muy diversos en su afianzamiento, es determinante en la vertebración y estructuración del territorio.

Por otra parte, el territorio fundamenta los diversos niveles administrativos, mientras que la cohesión territorial y la identidad dan sentido a la comunidad.

Este concepto de cohesión territorial también evoca la concertación de diferentes actores, (tanto públicos como privados), y de todos los ámbitos (economía, equipamientos públicos, infraestructuras, etc) procurando la coherencia espacial de sus intervenciones.

Por todo esto es fundamental incorporar la dimensión territorial en el diseño de las políticas y no puede ser olvidado el territorio como elemento de análisis y recurso económico.

La visión marshalliana para el análisis del territorio, especialmente la desarrollada por la escuela italiana (Becattini, Bellandi...), resulta especialmente interesante en este asunto, precisamente por la importancia que otorga al territorio, como se refleja en la afirmación de Becattini (1979): *“el territorio no es tan solo un marco de la economía sino un recurso económico”*. La calidad del territorio permite la interacción de factores y elementos como la tecnología, la cultura empresarial, la sociedad, etc, generando cooperación, un ambiente adecuado y la movilización de los agentes. Por lo tanto, es indispensable la

dimensión territorial como eslabón que posibilita estas conexiones.

Dentro de la CAPV, y en línea con esta interpretación, es de destacar en 1993 la publicación, dentro de una serie de estudios sobre economía del Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco, del libro *Perspectivas de desarrollo territorial: economía de las comarcas* (Castillo, Díez). En la introducción de este estudio, firmada por el Viceconsejero de Economía y Presupuestos se afirma la existencia de una necesidad de “*ligar economía y territorio*” en los análisis y estudios que se realizaban en la época, de cara a plantear una ordenación territorial coherente, partiendo de diagnósticos precisos de las transformaciones económicas y sociales.

Este estudio de 1993 es una de las raras excepciones que aplican esa línea y en él se plantea esa *economía de las comarcas*, representativa de la economía vasca, a partir de cuyo análisis se puedan establecer criterios y políticas de promoción más exitosas que algunas de las planteadas hasta el momento con una clara (y exclusiva) vocación sectorial.

Se constata de este modo por un lado esa perspectiva territorial de la economía, en una época especialmente compleja, y en la que la comarca se entendía como unidad de referencia sobre la que dirigir los análisis y las políticas, por encima de otros ámbitos territoriales, desde la propia Administración Vasca.

Comarca y comarcalización

La comarca es uno de los espacios de más tradición en la geografía española y una realidad territorial que mantiene su vigencia. Su importancia en el análisis territorial (más allá de su institucionalización administrativa) es clave, ya que la comarca por sus condiciones puede servir de soporte para nuevos modelos de comprensión y planificación del territorio, aportando una escala espacial más adecuada para un desarrollo integrado y la consecución de una cohesión territorial a nivel provincial, o de territorio histórico, y regional.

Historia y significado del término comarca

Podemos decir que la comarca es una realidad con base geográfica y socioeconómica de carácter natural, formada por una agrupación de municipios. En este sentido el Diccionario de la Real Academia de 1832 proporciona una definición de comarca que se ha mantenido hasta ahora como “*división de un territorio que comprende varias poblaciones*”.

El concepto comarca ha evolucionado, desde el s. XVI hasta precisarse en el s. XIX, pasando de ser un término referido al ámbito fronterizo (originalmente equivalía a *confín* o *espacio en el borde de otro territorio* empleando *marcar* como *límite*) a referirse al área que rodea un lugar y finalmente a un ámbito espacial de escala intermedia. La comarca suele entenderse habitualmente como un ámbito de referencia espacial variable que se ubica habitualmente entre el pago y la región.

Es preciso hacer una apunte sobre la comarca ya que, a pesar de haberse empleado como unidad de referencia para la gestión y el control administrativo y judicial en épocas pasadas y en diferentes regiones bajo diferentes nombres o fórmulas (cuadrillas, hermandades, merindades...), hoy día se inscribe inicialmente y de manera general más en una categoría geográfica, frente a otra serie de unidades administrativas españolas (pedanía, municipio, partido judicial, provincia...) empleadas para la gestión del territorio.

Comarcalización

En el s. XX, la aparición de disfuncionalidades en la estructura territorial planteada en el s. XIX, formada por regiones históricas, provincias, partidos judiciales y municipios, y el nacimiento de las Comunidades Autónomas, que inicialmente buscan establecer formas de organización territorial propias, hace resurgir la idea de comarca, como entidad territorial que agrupa varios municipios y se articula sobre una cabecera.

En este sentido, y como dato, a pesar del amplio recorrido histórico del hecho comarcal la primera división del territorio en comarcas con carácter administrativo y apoyo legal fue la establecida en Cataluña en 1936 (basada en los estudios de Pau Vila).

También, curiosamente en los años 60 y 70 del siglo XX se establecen una serie de comarcas (Ministerio de Gobernación, 1965; Ministerio de planificación y desarrollo, 1975, Servicio de Nacional de Consejos Económico-sociales, 1977), definidas en todo el país como demarcaciones administrativas para la mejor prestación de los servicios del Estado y para la concreción de los planes de desarrollo económico y social, aunque fueron inexistentes en la práctica.

Sin embargo fue en la primera mitad de los años 80, cuando la creación de las CCAA desencadenó un especial

interés por las comarcas como forma de organizar y articular el territorio, pero también para quebrantar el peso de las provincias, lo que incluía un objetivo político con respecto a las Diputaciones Provinciales, organismo que resultaba complejo de integrar en la nueva organización del Estado. Los primeros intentos de establecer comarcas con estos objetivos se produjeron en Cataluña y el País Vasco. Sin embargo las tensiones obligaron a respetar el marco provincial y desactivaron el sentido político-territorial de aquellas comarcas y orientaron la comarcalización hacia la definición de ámbitos para contener servicios (sanitarios, escolares...) o de información estadística.

En varias CCAA la comarcalización se orientó a la prestación de servicios o a la ordenación del territorio pero no a la creación de un marco territorial con capacidades administrativas sobre el mismo, como las que corresponden al municipio o la provincia. En muchos casos esa comarcalización se ha establecido a través de figuras como las mancomunidades de servicios.

La dispersión de iniciativas y la pervivencia de antiguas concepciones ha originado que las comarcalizaciones propuestas en muchas CCAA no sean reconocidas y no puedan configurar el espacio que se les asigna.

El debate sobre el hecho comarcal

Con motivo del 25 aniversario de la constitución española y reflexionando sobre el estado de las autonomías reconocidos geógrafos como Javier Burgueño (Universidad de Lleida) o Jacobo Álvarez (Universidad Carlos III) remarcaban la necesidad de realizar algunas modificaciones y revisiones referidas a la división y organización territorial, en sus diferentes niveles.

Para estos, la comarcalización es una vieja preocupación actualizada, que va más allá de una mera delimitación o creación de entes administrativos subprovinciales, y que implica una comprensión del territorio que ocupa-

mos y que requiere un tratamiento, organización y desarrollo acorde a su identidad.

En cuanto a la división provincial, algunos de los reclamos han tenido un desarrollo efectivo, como la pendiente organización territorial de Cataluña en veguerías, reconocida en el nuevo Estatuto de Cataluña (2006); y otras continúan sin resolverse, como el restablecimiento de la provincia del Bierzo (ya reconocida en 1822 y hoy única comarca administrativa de Castilla y León).

Pero además de esto, se considera conveniente un reforzamiento del reconocimiento constitucional de las comarcas, como supuesto de agrupación de municipios. Esta es una reclamación clave, dentro de la que puede considerarse una de las asignaturas pendientes más importantes: el fortalecimiento y reordenación de los territorios locales.

En la mayoría de las CCAA y especialmente en lo que al País Vasco se refiere, la ordenación territorial en las escalas intermedias entre las provincias y los municipios constituye una asignatura pendiente.

Regulación legal

El término comarca no se halla expresamente recogido en la CE de 1978, pero en su artículo 141.3, se posibilita su creación al establecer que “*se podrán establecer agrupaciones de municipios diferentes de la provincia*”. Por otra parte el artículo 152 establece que “*mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de cierta personalidad jurídica*”. Como consecuencia de ello casi la totalidad de los Estatutos de Autonomía recogen la posibilidad de creación de comarcas.

El art. 3 de la LRBRL 7/1985, cita expresamente la comarca como Entidad Local. EL art. 42 de la misma establece que las CCAA podrán crear comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, cuyas caracte-

rísticas determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito. La competencia por tanto corresponde a las CCAA si bien la LRBRL indica que tal iniciativa podrá partir de los propios municipios interesados.

Autonomía municipal y comarca

Por mucho que la Constitución Española consagre en sus artículos 137 y 140 el principio de autonomía de los municipios para la gestión de sus propios intereses, es evidente que en muchas ocasiones esto no es más que una mera utopía para el grueso de los municipios que deben recurrir al endeudamiento, las ayudas y subvenciones de otros niveles de la administración, la asistencia de las diputaciones o la asociación bajo estructuras mancomunadas, a menudo insuficientes. Esto plantea otra clave en la reorganización del modelo territorial, como es la segunda descentralización tantas veces reclamada y especialmente estancada en algunas CCAA.

Como apunta Javier Burgueño *“es en la propia configuración municipal donde se debe incidir en primer lugar para obtener objetivos tales como un ordenamiento territorial más coherente...”*.

La figura de la comarca, posibilitada por el art. 141.3 de la CE y recogida en casi todos los estatutos de autonomía, apenas ha sido utilizada, y allí donde lo ha sido, como afirma Antonio Javier Ferreira Fernández (Régimen jurídico de la comarca en el sistema jurídico español, 1999) *“se han pervertido, frustrado o diluido, con frecuencia, entre los vaivenes de la instrumentalización política”*.

Burgueño considera que la realidad comarcal es algo heredado y arraigado, que no admite mutaciones traumáticas, y cuya aceptación es la mejor garantía para conseguir la intensificación de la colaboración entre municipios, al tiempo que sirve de legitimación para la necesaria planificación supramunicipal.

También desde algunos gobiernos regionales, como la Xunta de Galicia, se apunta a la comarca como estrategia de desarrollo territorial puesto que el objetivo de la cohesión económica y social es difícil que pueda ser alcanzado mediante la puesta en marcha de políticas genéricas de tipo sectorial. El modelo comarcal permite fijar y mantener las capacidades relacionadas con los recursos locales, como elemento básico en la búsqueda de un desarrollo territorial equilibrado. Otro asunto sería el modelo de implantación de esa visión comarcal, como veremos más adelante.

Por tanto, asumida la región como territorio político administrativo, tras la configuración del Estado de las Autonomías, y desde el criterio de la satisfacción de servicios públicos, parece evidente en las últimas décadas la necesidad de trabajar en una escala comarcal, superior a la municipal e inferior a la provincial.

Síntesis

Con estas pequeñas apreciaciones introductorias venimos a reivindicar la importancia de aproximarnos a nuestro modelo de desarrollo desde una perspectiva territorial. En primer lugar, porque el territorio es clave como lugar de interrelación y vínculo, y su calidad permite la cooperación y movilización de sus recursos. Además el territorio está vinculado a su cohesión y a la identidad, que son valores que no dependen de la voluntad de directrices superiores.

Dentro de esta perspectiva territorial la comarca se revela como unidad estratégica intermedia para la acción, y las estructuras que surgen desde ese nivel disponen de diversas ventajas sobre aquellas que buscan la cohesión por mandato o decreto regulador, como son: la voluntariedad en la participación y el compromiso, la proximidad, las economías de escala o su condición de espacio intermedio entre entes provinciales forales y los municipios que configuran una realidad territorial que, como en

el caso del País Vasco (con unos 250 municipios mayoritariamente de reducida población) puede ser muy diversa y característica, lo que facilita y enriquece una ordenación y gestión del territorio que permita explotar y aprovechar todas sus fortalezas y ventajas.

La apuesta por un modelo comarcal, generado desde abajo, ha supuesto un condicionante clave y un elemento generador de valor que ha permitido desarrollar un modelo, el de las agencias comarcales en Guipúzcoa, que si bien ha resultado exitoso y merece la pena ser analizado para nuevos desarrollos incipientes, requiere de un nuevo impulso, ampliando la escala y buscando la coordinación, cooperación y competitividad desde todos los ámbitos.

Sobre todos estos temas reflexionaremos en las siguientes páginas.

Parte I

**Delimitación territorial.
Conceptos y evolución.**

El objetivo de esta primera parte es el de presentar, de una manera aproximada, diferentes formas de actuación supramunicipal y los diferentes criterios o formas de delimitar el territorio que los han podido impulsar, tanto a nivel del Estado como de la CAPV. Estas estructuras creadas y la intervención en el territorio que surge de la interpretación del mismo son claves para el proceso de desarrollo socioeconómico.

Delimitación territorial. Conceptos y evolución

Una aproximación inicial a la delimitación jurídico-administrativa del territorio a finales de los años 70 arrojaba una distribución en tres niveles. Un primer nivel de Administración del Estado, un segundo nivel caracterizado por la delimitación provincial y por último, los municipios.

La provincia, importada de Francia en 1833 por el que fuera Ministro de Fomento y de gobernación de la época Fco. Javier de Burgos¹, se convierte en un elemento y figura clave en la configuración de la estructura territorial del Estado de las Autonomías.

En un segundo subnivel, de escala superior al municipio encontramos los partidos judiciales², constituidos durante largo tiempo como una referencia para la organización de determinados servicios administrativos, y que se consolidan como referencia de comarcalización para determinados entes e instituciones.

Los también fallidos intentos de instauración de comarcas en la década de los 80 en algunas CCAA, mencionados anteriormente, orientaron la configuración de la escala supramunicipal a la creación de entidades con objetivos sectoriales (mancomunidades especialmente) y al uso de comarcalizaciones heredadas y ajenas a los nuevos objetivos y realidades (especialmente partidos judiciales) en la configuración del entramado institucional territorial, ahondando en una falta de comprensión territorial.

En el caso del País Vasco, tras el reconocimiento de los derechos históricos se transforman las tres provincias que integraban la CAPV en función de la Ley de Territorios Históricos, en un nivel administrativo de carácter foral.

Como resultado, actualmente hasta siete Administraciones territoriales pueden tener incidencia y jurisdicción en el territorio, pasando desde los distritos y municipios hasta la Administración del Estado, y considerando también a la Unión Europea, con su importante influencia y creciente producción normativa en diferentes segmentos y materias.

¹En 1822 se aprueba con carácter provisional una división en provincias de España que establece 52 provincias, basadas en criterios de población, extensión y coherencia geográfica. Unos años más tarde De Burgos retoma este proyecto y esa división de 1822 (se recuperan los nombres tradicionales de las provincias vascongadas y Navarra, y se hacen menos concesiones a la historia), se consolida (1833) y llega hasta nuestros días con algunas pocas revisiones (Canarias se divide en dos en 1927). En 1834 se dividen las provincias en partidos judiciales.

²Un partido judicial es una unidad territorial integrada por uno o varios municipios limítrofes y pertenecientes a la misma provincia, donde uno de ellos se denomina Cabeza de Partido Judicial, en el que se encuentra uno o varios Juzgados de Primera Instancia e Instrucción. Estas divisiones, después de su realización en 1834 sirvieron de base para los distritos electorales y la contribución. Es un concepto diferente al de comarca, ya que no es tanto geográfico como judicial.



Fuente: Elaboración propia.

Una vez superado un proceso de desanexiones municipales (barrios) con la finalización de la dictadura, y por una corriente identitaria, surge otro proceso donde al igual que en la dinámica empresarial, se compete y se colabora, existe un fenómeno de **cooperación intermunicipal** que parte, en el caso de las grandes ciudades, por la articulación del espacio metropolitano y la descentralización mediante los distritos, que la **denominada Ley de Grandes Ciudades** plantea.

Por otra parte, entre los municipios y pueblos de menor dimensión se inicia un proceso de colaboración, que mayoritariamente toma la forma de **mancomunidades** para la prestación de servicios conjuntos (especialmente aguas y recogida de basuras). Y por último, surge con fuerza el fenómeno de las **sociedades municipales** que configuran espacios de colaboración económica y de otras áreas, que analizaremos más detenidamente en la segunda parte de este documento a través de la experiencia en la provincia o territorio histórico de Guipúzcoa, donde sobresalen una multitud de experiencias con enorme valor, en cuanto a su intermunicipalidad.

Por otro lado, a nivel estatal observamos como se institucionaliza la figura de la comarca, en regiones como **Cataluña** (donde el hecho comarcal cuenta con una aceptación importante) o en **Galicia, Castilla y León o Aragón**, donde estas figuras jurídicas cuentan con sus competencias y su participación en los órganos de gobierno del territorio.

Ya en el País Vasco debemos referirnos a las **Cuadri-llas** del Territorio Histórico de **Álava** como única iniciativa comarcal reconocida y legislada jurídicamente. Otras delimitaciones reguladas nos remiten a criterios de ordenación pura territorial como las Áreas Funcionales, contempladas en las Directrices de Ordenación Territorial o a las Circunscripciones electorales para las Juntas Generales, con una clara vocación política.

También existen diferentes delimitaciones del territorio que nos remiten por ejemplo a la proliferación de consorcios o a la comarcalización con motivos estadísticos y que es comúnmente aceptada para el análisis del territorio.

Es curioso constatar también la importancia que se otorgaba en etapas anteriores a la comarca desde niveles administrativos supramunicipales, como lo demuestran algunos decretos y ayudas de la Administración Vasca y la Diputación Foral de Guipúzcoa, que reflejan esa preferencia o discriminación positiva por las actuaciones de ámbito comarcal.

Iniciativas como los Comités Comarcales de Empleo y Formación, supusieron una experiencia innovadora que no fructificó pero que refleja esta visión comarcal existente. Los Planes Estratégicos comarcales y las ayudas para la creación de Agencias Comarcales de Desarrollo no vienen sino a incidir en esta vía de actuación planteada.

Sin embargo, se ha producido una evolución, y posteriores delimitaciones y planteamientos, en algunos casos más relacionados con el ámbito de la ordenación del territorio (áreas funcionales) o la “competitividad regional” (generación de *clusters* sectoriales) han podido restar importancia a una escala que se ha revelado estratégica y muy efectiva gracias a la cooperación intermunicipal, la cohesión y el sentimiento de pertenencia.

Ante este panorama, la necesidad de establecer unos criterios claros, sólidos y consensuados para una comar-

calización, así como el modo de operativizarla parece evidente.

1. La escala comarcal en el Estado. Algunas experiencias significativas.

La práctica totalidad de los estatutos de autonomía de las CCAA hace referencia a la posibilidad de comarcalizar el respectivo territorio. Toda comarcalización supone también un ejercicio de reformulación e interiorización del propio territorio de la CCAA. Sin embargo no ha habido apenas procesos de autodefinición territorial, y en el mejor de los casos estos han tenido un carácter incompleto y parcial. Se puede decir que los Gobiernos Autónomos han dado por buena la organización territorial existente, de manera que sólo en algunas comunidades autónomas se ha desarrollado de forma significativa su proceso de implantación y su puesta en marcha mediante atribuciones de competencias concretas.

La superación de las limitaciones del mapa municipal ha dado lugar a experiencias de creación de comarcas en pocas Comunidades, con distintas características y funciones.

Hoy por hoy, las comunidades que tienen formalmente aprobado un mapa comarcal, independientemente de la finalidad del mismo, son sólo tres: Aragón, Cataluña y Galicia, a las que cabe añadir el caso singular del Territorio Histórico de Álava. Algunas otras comunidades cuentan con una comarcalización oficiosa, utilizada prácticamente sólo a nivel estadístico, como es el caso de la Comunidad Valenciana y del País Vasco. Sólo la comunidad de Castilla y León ha optado por la creación individualizada y excepcional de una sola comarca: El Bierzo (Ley 171991).

Son destacables los casos, a nivel competencial, de las comarcas de Aragón, Cataluña y Castilla y León, por el

hecho de tener competencias en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

A continuación hacemos un breve repaso a algunas de estas experiencias y modelos comarcalizadores:

“La organización comarcal de Galicia es uno de los apartados contenidos en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, en el que se reconoce explícitamente que la comarca es la organización territorial propia de Galicia ”... así se indica desde la Xunta de Galicia cuando habla sobre el Plan para el desarrollo Comarcal de esta región (<http://www.comarcasdegalicia.com>).

La comarcalización de **Galicia** no es equiparable a la catalana ni a la aragonesa, por cuanto no ha dado lugar al establecimiento de entes locales. Se trata de una fórmula singular, de carácter tecnocrática o gerencial, ya que lo que pretende es crear un marco estable para la planificación socioeconómica y la ordenación territorial. Es el ámbito para la elaboración de planes de desarrollo comarcales.

Este proceso ha sido impulsado desde la Xunta de Galicia y se estructura a través de los Consejos Comarcales y un entramado burocrático de planificación que incluye una Sociedad Anónima para el desarrollo comarcal, además de los Consejos Comarcales.

En el desarrollo de la regulación comarcal el proceso ha sido parecido al resto, estableciéndose una Ley de Comarcalización inicial (*Ley 7/1996*) para luego establecer la delimitación de las comarcas propiamente dichas (*Decreto 65/1997*), que tienen evidentes similitudes con los 47 partidos judiciales creados en 1834, por lo que existe acuerdo en señalar la demarcación judicial como origen histórico de la comarcalización gallega. A partir de ahí, se pone en marcha el Plan de Desarrollo Comarcal (*Resolución de 9 enero, de 2001*), y se puede decir, que el objetivo genérico que comparten las comarcas de Galicia es el de potenciar el desarrollo económico de su ámbito

territorial y el de constituir un marco de referencia para la cooperación entre el sector público y el privado.

Podemos decir también que es un modelo que a través de su oficialización y consenso busca consolidarse como un elemento identitario.

Recientemente se finalizaba el informe para el nuevo Plan de Reequilibrio Territorial de Galicia, que trata de dinamizar aquellas zonas más degradadas, mediante la delimitación de comarcas según sus niveles de desarrollo. Dicha comarcalización supera los límites provinciales y emplea como referencia los criterios desarrollados en la Estrategia Territorial Europea (población, características del territorio, desarrollo económico y sostenibilidad/medioambiente).

En el panorama de la administración local es de destacar el impulso comarcalizador de **Aragón**. Se trata de un modelo gradual y flexible donde es compatible su implantación gradual con la vocación de generalización. En 1993 se establece la Ley de Comarcalización (*Ley 10/93*) y tres años más tarde se parte de un mapa comarcal (ley 8/1996 de Delimitación comarcal de Aragón), siendo en 2001 (*Ley 23/2001* de medidas de Comarcalización) cuando se definen las funciones que pueden desempeñar las comarcas, y entre las que se destacan las de ordenación del territorio y urbanismo, medio ambiente y gestión de transportes.

En cuanto al contenido competencial y normativo es similar al de Cataluña, de manera que por ejemplo el consejo comarcal se constituye indirectamente en función de los resultados de las elecciones municipales.

Este modelo implica que cada comarca sigue su ritmo de constitución en función de la propia iniciativa municipal o gubernamental y su creación requiere de una ley específica en cada caso. De esta manera se permite la adecuación de la Ley-marco a cada realidad comarcal. Este proceso complejo y tan prolífico en cuanto a leyes con-

trasta de alguna manera con esa voluntad de generalización de la organización comarcal.

En cuanto a la construcción del mapa comarcal se partió de una división de uso interno y estadístico formada por 25 espacios-programa a la que se sumó un estudio que proponía una división flexible (30 comarcas con la posibilidad de crear más de un conjunto de subcomarcas identificadas). La propuesta que se sometió a consulta municipal y que resultó definitiva (Ley 8/1996) contemplaba 33 comarcas. Los límites comarcales pueden ser ratificados por las leyes particulares de cada comarca.

El desarrollo de esta comarcalización conlleva una disolución de las mancomunidades (Ley 23/2001) cuando sus fines sean coincidentes con las competencias de las comarcas.

Este modelo flexible de creación individualizada de comarcas en el marco de un mapa previamente establecido por ley es también el que se pretende en **Cantabria**. La Ley 8/1999 de Comarcas de la Comunidad Autónoma de Cantabria establece que la comarca es una entidad necesaria integrante de la organización territorial de la región. Con esta ley se abre el desarrollo a la comarcalización de Cantabria fomentándose la creación de entidades comarcales.

De momento no ha tenido resultado. Actualmente las comarcas en Cantabria no tienen un carácter administrativo y apenas si están definidas.

En **Asturias** se aprobó una temprana Ley 3/1986, de 5 de mayo, regulando el procedimiento de creación de comarcas que debe culminar en una ley, aunque posteriormente no ha sido llevado a la práctica.

Otro caso interesante, es el de **Castilla y León**, donde sólo existe una comarca administrativa, la de El Bier-

zo, y que responde a una serie de valores y peculiaridades históricas, geográficas y culturales.

Si bien se han realizado diferentes estudios y delimitaciones (Espacios comarcales de Actuación, 1984; Comarcas funcionales de síntesis, 1994) el establecimiento de ámbitos de ordenación en esta Comunidad no ha sido acompañado por la creación de nuevas entidades locales, con la excepción de El Bierzo, siendo las mancomunidades la fórmula más recurrida, aunque habitualmente sin la asistencia de la Junta o de las Diputaciones.

El caso excepcional de la comarca de El Bierzo se explica no sólo por su configuración (cuenta con 37 municipios, una población superior a los 140.000 habitantes y una superficie de 3.000 km²) sino también por su historia. Estas cifras ya indican que no es una comarca más, y si bien fue reconocida en 1822 como provincia, en la actualidad ha sido el reconocimiento como comarca por las Cortes de Castilla y León el que ha tratado de dar respuesta y canalizar ese sentimiento diferencial berciano.

En **Cataluña** el hecho comarcal tiene gran arraigo histórico, hasta el punto que la voluntad de establecer una organización territorial propia forma parte del hecho diferencial catalán (recogida en la Ley de Bases de Régimen Local, Disp. Adic. 4^a).

La comarca ha sido un elemento ligado permanentemente a la historia de Cataluña y la reflexión entorno al hecho comarcal puede remontarse prácticamente hasta finales del siglo XVI. Sus antecedentes más relevantes se encuentran en las Bases de Manresa. Incluso durante la Renaixença la comarca se convierte en reivindicación política y cultural, presentándose como alternativa propia y natural frente a la artificiosidad de las provincias.

Por otro lado, la comarca, si bien no es un elemento nuevo en la organización territorial de Cataluña, como entidad territorial con autonomía y personalidad jurídica

propias, sí constituye un concepto relativamente reciente. La base 5ª de las redactadas en Manresa, en 1892, “para la Constitución Regional Catalana” (Bases de Manresa) establecía que la división territorial tendría como fundamento la “comarca y el municipio”.

Posteriormente, la Generalidad de la época republicana aprobaba, en 1936-37, ya adentrada la Guerra Civil española, la división comarcal y regional de Cataluña, dividiendo administrativamente el territorio en 38 comarcas y 9 supercomarcas o veguerías.

Los territorios-comarcas en que se dividía el territorio catalán antes de 1936 coincidían con antiguos condados medievales de los Pirineos u otras grandes unidades fisiográficas, pero después de 1936 se subdividen en comarcas administrativas antecedentes de las actuales en función de las ciudades que ejercían de mercado y, en la práctica, de capital.

Años más tarde, el Estatuto de Autonomía de 1979 contemplaba que la Generalidad de Cataluña estructurara su “organización territorial en municipios y comarcas, pudiendo crear también demarcaciones supracomarcas” (las denominadas “regiones” o “veguerías”).

La división del territorio realizada en 1936 fue reanudada en 1987 tras la restauración de la democracia, cuando la división comarcal fue nuevamente adoptada por Ley del Parlamento.

En ese año se aprobaron las cuatro leyes de organización territorial (LOT): municipal, comarcal, de régimen provisional de las diputaciones y de actuaciones especiales en la conurbación de Barcelona. Se plantea un escenario territorial donde las comarcas y consejos comarcas, como entes locales, disponen de funciones concurrentes con las diputaciones (destinadas a desaparecer), y se reinstaura el mapa comarcal de 1936, al que se añaden tres nuevas comarcas, con lo que Cataluña se divide administrativamente en 41 comarcas.

Se institucionaliza la comarca como entidad territorial dotada de autonomía y personalidad jurídica propia, en cumplimiento del mandato estatutario que atribuye a la comarca el carácter de pieza necesaria en la organización de Cataluña junto con el municipio.

Sin embargo, este modelo territorial de 1987 en realidad no llega a desarrollarse completamente, generando un panorama complejo, dada la concurrencia de entes locales intermedios. En el boletín de la AGE nº 32 de 2001, se puede leer: “...*los consejos comarcales han defraudado las expectativas por motivos diversos: insuficiente representatividad derivada de un sistema electoral injusto, instrumentalización desde el Gobierno y conversión de una herramienta clientelar, insuficiencia de recursos y competencias, inadaptación a la realidad urbana...*” Las posiciones encontradas de las instituciones tampoco ayudaron a su mejor desempeño.

La comarcalización catalana al contrario que en Aragón no es resultado de un proceso gradual sino que tiene un carácter simultáneo y general, y en la práctica las competencias que se ejercen no son tan variadas como en otras regiones, como por ejemplo en el caso de Aragón también.

En el nuevo estatuto de autonomía los municipios y las veguerías (una institución de origen medieval que existió desde el s. XII hasta el s. XVIII y que constituyó una demarcación histórica de Cataluña) se reconocen como estructura básica de la organización territorial (Art.83.1). Uno de los rasgos esenciales del nuevo estatuto de autonomía es que introduce los consejos de veguería como sustitutos de las diputaciones e indica el camino que hay que seguir para modificar las provincias para adaptarlas a las veguerías. La nueva organización territorial de Cataluña se fundamenta en la implantación de las veguerías como marco territorial común para todas las administraciones.

Y en cuanto a la comarca, el Estatuto de 2006 establece nuevamente, en su artículo 92, el concepto de comarca: *“como ente local con personalidad jurídica propia y está formada por municipios para la gestión de competencias y servicios locales”*. Se establece que las comarcas constituirán el ámbito supramunicipal (Art. 83.2), regulada por el parlamento, que se fundamentan en la voluntad de cooperación y asociación de los municipios.

El Artículo 2.3 también expone que: *“Los municipios, las veguerías, las comarcas y los demás entes locales que las leyes determinen también integran el sistema institucional de la Generalidad, como entes en los que esta se organiza territorialmente, sin perjuicio de su autonomía.”*

Cabe resaltar por último la figura de la comarca, en el modelo territorial catalán, como figura histórica y reivindicación frente a las diputaciones provinciales, consideradas como elemento extraño e impuesto proveniente de la tradición borbónica, ajeno a la idiosincrasia catalana.

Dentro de este modelo territorial, debemos hacer especial referencia al caso del **Valle de Arán** que, aunque está incluido dentro de esta organización comarcal, goza de mayor autonomía, de acuerdo con la Ley 16/1990, sobre el régimen especial del Valle de Arán aprobada por el parlamento de Cataluña.

El Valle de Arán destaca por su propia personalidad en el conjunto de Cataluña, al estar ligado por la situación geográfica, por los orígenes históricos, por la lengua y por la cultura a las tierras gasconas y la gran familia occitana, pero unido libremente a través de pacto al Principado de Cataluña.

Esta peculiaridad (lingüística, cultural y política) fue reconocida en el Estatuto de Autonomía de 1979 de manera que se ordena una restitución de la organización administrativa territorial del Valle, que tuvo su expresión en el restablecimiento del Consejo General y el Síndico

de Arán como principales instituciones de la organización administrativa propia.

Esto se ha traducido en un número de competencias que desde esta estructura se gestionan, sin perjuicio de la organización municipal, y que en diferentes grados han sido cedidas por la Generalidad (turismo, medio ambiente, ordenación del territorio, deportes, agricultura...).

Sin embargo, recientemente, y a propósito del nuevo Estatuto para Cataluña, esta comarca solicitaba su reconocimiento como autonomía y no como comarca, estableciendo un pacto de libre unión de este territorio con Cataluña. Se trataría, dicen, de un reconocimiento histórico que repare la anexión forzada impuesta en 1834 por la que se incluía el Valle de Arán en la provincia de Lleida, por lo que se suprimían sus derechos históricos *“equiparables a los de los territorios forales”*.

Se reclamaba un régimen político-administrativo especial, que el Valle se equiparase a los territorios de régimen foral y su configuración como circunscripción electoral que permita su representación en el Parlamento catalán, de manera que no puede quedar inmerso en ninguna decisión territorial sin su participación y el derecho a un sistema de financiación que no limitase el crecimiento y desarrollo del Valle.

En definitiva, se exigía un trato entre iguales entre Cataluña y el Valle de Arán y que el nuevo Estatuto explicitase las características de esa unión voluntaria, así como la incorporación de un título denominado “Estatuto de Arán”.

El nuevo Estatuto de Autonomía (2006) no ha incorporado esa reclamación, y reconoce la singularidad del Valle como entidad territorial dentro de Cataluña, que ejerce su autogobierno a través de dicho Estatuto, con sus derechos lingüísticos, una organización institucional propia y las competencias que determine la ley reguladora

del régimen especial de Arán y las demás leyes aprobadas por el parlamento.

En **Navarra**, como territorio cercano a nuestra realidad pero singular a la vez, a excepción de las mancomunidades y agrupaciones, no se ha impulsado la creación de entidades intermedias, ni el Amejoramiento del Fuero ni la legislación foral recogen la creación de comarcas. Sin embargo, desde hace algunos años y en diversos foros (mancomunidades, Libro Blanco de Navarra...) se plantea la necesidad de responder a la situación socioeconómica del territorio mediante la configuración de nuevos entes que van desde un Área metropolitana para la Cuenca de Pamplona o la recuperación de la figura de la Merindad Histórica, que desde hace ya varios siglos únicamente servían como delimitación de los partidos judiciales y de circunscripción electoral (esto hasta 1979).

2. El caso del País Vasco: experiencias de comarcalización

En la Comunidad Autónoma del País Vasco, la comarca, entendida como Ente local o escalón político-administrativo dotado de algún tipo de competencia, aparece “levemente insinuada” en el Estatuto de Autonomía del País Vasco (Art. 37.3.c) en los términos de “demarcación territorial de ámbito supramunicipal”, asignando esta competencia al órgano foral oportuno. En la Ley de Territorios Históricos³ y en las diversas normas forales institucionales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya; pero en ningún caso se ha desarrollado una normativa específica que preceptúe su creación, defina sus competencias, asigne recursos y fije su régimen jurídico. Una de las causas de tal indefinición pueden estar en la concentración de

³ En su artículo 37 atribuye a los Territorios Históricos competencia sobre demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal.

competencias por parte de los Territorios Históricos, que, al contrario que en otros territorios o regiones, y en base a la historia y el fuero, cuentan con un protagonismo indiscutible en la gestión y control del territorio.

Por esta razón, en general, las comarcas de la Comunidad Autónoma deben entenderse como “unidades territoriales supramunicipales de referencia” creadas para el desarrollo de diversas actuaciones públicas sectoriales, tales como el planeamiento territorial, estadística, servicios, elecciones, etc.

La comarcalización en el País Vasco constituye hoy día uno de los temas claves que tiene planteado la Comunidad Autónoma. Tal importancia contrasta, ya de entrada, con la escasa valoración que presenta dicha ordenación del territorio dentro de los órganos decisorios del poder a todos los niveles y en todos los territorios.

Frente a otros modelos y los diferentes enfoques que observamos (la «Historia Comarcal» de Cataluña en oposición a la organización impuesta por la corona o el impulso regional de una comarcalización para el desarrollo equilibrado en Galicia) en el País Vasco aún está por desarrollarse un análisis de las posibilidades existentes dentro de la articulación territorial, como la tradicional división del espacio supramunicipal en comarcas, o sobre toda una serie de divisiones que en el País Vasco cuentan con cierta tradición (Merindad, Mancomunidad, Uniones, etc).

Propuestas de comarcalización

Todo ello no obsta para que, también en el País Vasco, hayamos elaborado múltiples y diversos mapas comarcales. Algunos han gozado de cierto éxito fuera del marco para el que fueron creadas pero, considerándolas en su conjunto, se han caracterizado por la escasa coincidencia en el número de comarcas definidas, en sus fronteras y en los criterios emple-

ados para su delimitación. Podemos decir que la comarca, lejos de ser un hecho real y operativo, en la mayoría de los casos no ha pasado de un simple enunciado y delimitación.

Además de las ya mencionadas delimitaciones del EUSTAT (Servicio Vasco de Estadística) y de las Directrices de Ordenación Territorial, a lo largo de los años han surgido otras comarcalizaciones⁴, entre las que pueden citarse algunas con carácter general.

Para **Guipúzcoa**, además de la tradicional que divide Guipúzcoa en Goierri, Beterri y Kostaldea se pueden mencionar:

- la propuesta por A. Precedo⁵: Valle del Deba, Valle del Urola, Valle del Oria y Costa Guipúzcoana.
- la de J. M. Azaola (1976) que divide Guipúzcoa en:
 - Nordeste (Donostia-San Sebastián, Valle bajo del Oria y Alto Urola),
 - Oeste (Valle del Deba subdividido en las comarcas de Eibar y Mondragón)
 - y comarca Centro (Urola Medio y Bajo).
- Iñigo Agirre⁶ señala las comarcas de Costa oriental, Costa occidental, Urola medio, Deba medio, Alto Deba, Goierri y Oria medio.
- El Instituto Geográfico Vasco en un mapa comarcal publicado en 1980 dividió el territorio guipuzcoano en nueve comarcas: Bajo Bidasoa, Donostia, Oria

⁴ Extraídas de los documentos publicados por el INGEBA: Las comarcalizaciones en Euskal Herria (Antonio Cañamero Redondo) del I^o Encuentro de Geografía Euskal Herria-Cataluña; y Geografía comarcal de Guipúzcoa.

⁵ En la obra España : Geografía y guía (1973)

⁶ En su obra Eusko Lurra (1974)

Medio, Costa, Urola Medio, Alto Urola, Deba Medio, Goierri y Alto Deba (que incluye el municipio alavés de Aramaiona).

Para **Vizcaya**, dentro del concepto de «comarca natural», A. Revenga señala un total de 8 comarcas, de las que 6 se sitúan en la zona propiamente de las Encartaciones, y sólo los valles de Ceberio y Orozco se encuentran fuera de este espacio concreto.

Por otro lado, en Vizcaya es tradicional la división en «merindades» siendo éstas: Markina, Busturia, Uribe, Zornotza, Arratia-Vedia, Duranguesado, Encartaciones y Orozco.

Aunque no de forma oficial, la Diputación de Vizcaya tiene delimitados 7 territorios comarcales a los que ajusta sus planes comarcales. Tales territorios son: Encartaciones, Gran Bilbao (entidad jurídica desaparecida), Valle de Arratia-Nerviión, Duranguesado, Plencia-Munguía, Guernica-Bermeo, Marquina- Valle del Lea.

Por su parte A. Precedo Ledo en la misma obra mencionada divide la provincia en: Gran Bilbao, Encartaciones, Colinas del litoral vizcaíno, Arratia-Nerviión y Duranguesado.

Las divisiones comarcales en **Álava** muestran por el contrario una gran homogeneidad, y quizás sea el único caso del País Vasco en el que tal división con base provincial sea operativa en la actualidad. Tres áreas quedan bien delimitadas en el espacio alavés: los Valles Cantábricos, La Llanada, y La Rioja Alavesa. Junto a ellas, otros tres espacios de transición configuran el resto de la provincia: Estribaciones del Gorbea, La Montaña Alavesa y Valles Alaveses.

En el caso del País Vasco, como mencionábamos en algún párrafo anterior, los Territorios Históricos han asumido de alguna manera el protagonismo y el papel identitario del territorio y únicamente en Álava encontramos

una experiencia de comarcalización oficial (con igual o superior tradición histórica que en Cataluña), por cuanto se trata de una razonable modernización de la división histórica en *cuadrillas*, vigente desde el s. XVI y hasta el 1876. Estas Cuadrillas constituyen la unidad para la organización del territorio, agrupando a sus municipios y como veremos en el siguiente apartado más detenidamente se han adoptado desde los órganos forales como órgano de consulta y participación, así como para delimitar las circunscripciones electorales.

A partir de la década de los sesenta los estudios económicos se interesan por la ordenación del territorio y retoman la comarca como unidad homogénea supramunicipal en cuyo espacio se pueden desarrollar toda una serie de servicios comunales y prestaciones personales. En este sentido, a nivel de los territorios históricos del País Vasco, encontramos una serie de estudios económicos globales que incluyen en los mismos propuestas de comarcalización. Pero éstas, a pesar de su carácter multifuncional, apenas tienen operatividad hoy día.

En último lugar, es de destacar la comarcalización de la CAPV, publicada por INGEBA, Instituto Vasco de Geografía, en 1980, que fue asumida y aceptada por muchos departamentos del Gobierno Vasco y que coincide de manera importante con la realizada por el EUSTAT.

Podemos concluir diciendo que la comarca, como uno de los elementos de la ordenación del espacio continúa hoy siendo un proyecto en nuestra Comunidad. Los intentos de organizar el espacio no han pasado de tener ese carácter, siendo pocas las comarcalizaciones operativas en la actualidad. Las actuaciones del Ejecutivo Autónomo en este campo no han sido muchas y las que se han realizado se han caracterizado por su monofuncionalidad, eludiendo un análisis territorial más profundo. Únicamente podemos destacar la operatividad que la división comarcal tiene en Álava cara a la ordenación del territorio por parte de la Diputación Foral.

2.1. Entidades, delimitaciones e iniciativas supramunicipales en la CAPV

En la CAPV, donde predominan los municipios de escaso tamaño superficial o de escaso tamaño demográfico, la colaboración entre los mismos es sin duda un factor clave de desarrollo territorial en la medida en que permite proporcionar a la ciudadanía una mayor calidad y diversidad de servicio. Las formulas de cooperación supramunicipal son muy diversas pero se pueden dividir fundamentalmente según su consideración por ley como entidades locales o no.

Fundamentalmente en el primer grupo, únicamente quedan enclavadas las **mancomunidades**, con especial presencia en Vizcaya y Guipúzcoa, y las **cuadrillas** de Álava.

También merece especial atención la delimitación de sus territorios (en los casos de Guipúzcoa y Vizcaya) que emplean los organismos forales para la representación de los mismos, las Circunscripciones de las Juntas Generales, que en su definición atienden prioritariamente a criterios políticos y de población, por cuanto no coinciden con las realidades socioeconómicas actuales y de la historia reciente de esta Comunidad.

En un segundo grupo existen iniciativas, con menor tradición (se han implantado en las dos últimas décadas) pero que han supuesto, en algunos casos, verdaderos instrumentos de servicio al ciudadano. Las Agencias de Desarrollo comarcal o los consorcios son algunas de ellas.

El objetivo de este apartado es precisamente realizar un pequeño análisis sobre estas entidades y delimitaciones territoriales, que llevan aparejadas acciones e intervenciones mayoritariamente desde el sector público, en cuestión de prestación de servicios, ordenación del territorio, desarrollo socioeconómico, etc.

La visión del territorio de la CAPV con esta amplia variedad de iniciativas, con diferentes criterios, delimita-

ciones, entidades u órganos impulsores nos parece un aspecto interesante sobre el que reflexionar y extraer conclusiones que puedan favorecer una revisión o mejora del modelo de desarrollo territorial.

2.2. Mancomunidades y cuadrillas

Según la LRBRL 7/1985, el municipio, como entidad local básica de la organización territorial del Estado, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer necesidades y aspiraciones de la comunidad (art. 25), además de prestar unos servicios mínimos por obligación.

Para prestar estos servicios los municipios pueden actuar de forma individual o asociándose con otros. En este sentido, la constitución de 1978 reconoce la posibilidad de crear agrupaciones de municipios diferentes sin especificar que tipo de entidades locales pueden establecerse (art. 141) y también faculta a los estatutos de Autonomía para establecer circunscripciones territoriales propias con personalidad jurídica.

La LRBRL 7/1985 establece que las agrupaciones con carácter de entidad local son las **comarcas**, las **mancomunidades** y las **áreas metropolitanas**.

A nivel de la CAPV no existe ninguna área metropolitana con el *estatus* de entidad local, por lo tanto nos centraremos en las otras dos categorías.

La **Ley de Bases** otorga a las Comunidades Autónomas la facultad de crear comarcas en su territorio agrupando municipios “...cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito” (artículo 42).

Tal como se recoge en dicha ley, la iniciativa de crea-

ción de las comarcas puede partir de los municipios interesados (dándose unas condiciones determinadas) pero también puede partir de otras instancias como, por ejemplo, las Diputaciones. Este es el caso, por ejemplo, del País Vasco ya que su Estatuto de Autonomía reconoce la competencia de los órganos forales sobre demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal.

En definitiva, la Ley de Bases ofrece a los municipios dos marcos organizativos para la provisión de servicios: la comarca y la mancomunidad.

Tanto si la fórmula elegida es la comarca como si es la mancomunidad, en ambos casos las corporaciones locales lo que pretenden al crear asociaciones públicas locales es superar la fragmentación municipal y su debilidad financiera y de este modo prestar los servicios municipales de la forma más satisfactoria para sus poblaciones. Porque es evidente que la fragmentación y el reducido tamaño demográfico de muchos municipios constituyen un grave obstáculo con el que se enfrentan los Ayuntamientos para satisfacer no sólo los servicios mínimos a los que están obligados sino también otros que les son demandados por sus ciudadanos.

Las mancomunidades

El desarrollo del Estado autonómico y la búsqueda de soluciones a la complejidad territorial ha propiciado el diseño de una nueva geografía administrativa de escala subprovincial dominada por un espectacular crecimiento de las mancomunidades; una geometría incompleta, flexible y heterogénea a la que conviene prestar atención.

Aunque su regulación ha sido abordada en todas las leyes de régimen local, es a partir de la LBRL de 1985 sobre todo cuando ha recibido un impulso considerable y su número se ha multiplicado. El artículo 44 de dicha norma reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en

común de obras y servicios determinados de su competencia. Las mancomunidades tienen personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus propios estatutos, que deben contemplar unos órganos de gobierno representativos de los Ayuntamientos mancomunados y que se aprueban según disponga la legislación de las Comunidades Autónomas. La aprobación se ajusta, en todo caso, a unas reglas mínimas fijadas por el legislador estatal:

Riera, Haas, Amer y Vilaplana calculaban en 937 el número de mancomunidades existentes en España a fines de 2004, pero resaltan especialmente su crecimiento en las últimas décadas (el Libro Blanco citando el Registro de Entidades Locales las cuantifica en 975 a principios de 2005, es difícil aceptar cualquier cifra como definitiva pues suele haber pequeñas discrepancias entre los propios registros oficiales). Si en 1975 eran solamente 67, diez años más tarde, cuando se aprueba la LBRL, eran ya 161, y a partir de ahí se produce un aumento meteórico: 374 en 1990, 558 en 1995, 924 en 2000. El fenómeno de las mancomunidades afecta a la gran mayoría de municipios españoles. Como señalan estos autores, más del 70 por ciento de todos los municipios españoles forman parte de alguna mancomunidad, aunque esta distribución no es homogénea. Hay un conjunto de Comunidades Autónomas en las que al menos el 80 por ciento de sus municipios pertenecen a alguna mancomunidad (Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Madrid, Navarra y País Vasco), mientras que en otras no llegan al 50 por ciento los municipios mancomunados (Canarias, Cataluña y Extremadura).

El éxito de la figura de la mancomunidad es atribuido a la flexibilidad de su formulación que se manifiesta, entre otras cosas, por la facilidad con la que se pueden crear, por la posibilidad de entrada y salida de municipios que las integran, lo que se ha venido llamando su “geografía variable”, y por la no necesaria condición de contigüidad territorial de sus municipios.

Su adaptabilidad también resulta un factor clave. En su origen fueron creadas para prestar un único servicio a los ciudadanos pero con el paso del tiempo sus objetivos se han ampliado, asumiendo mayor número de servicios y actividades relacionadas con la programación de estrategias de desarrollo en algunos casos, que llegan a configurar claramente políticas de desarrollo local.

Por tanto, en el marco de las entidades de cooperación intermunicipal, las **mancomunidades** constituyen la iniciativa de mayor impacto a nivel estatal, tanto por su número como por el elevado porcentaje de municipios mancomunados. También es una de las más extendidas en el País Vasco.

Aquí, frente a la falta de actuaciones y de operatividad de las comarcalizaciones propuestas, asistimos también en los últimos años a la proliferación de entidades supra-municipales que tienen como fin el acceso a un servicio de carácter comunal. De esta forma, son muchos los municipios que forman «mancomunidades», bien para la recogida y depósito de basuras, aprovechamiento de los recursos hidráulicos, etc.

La antigüedad de su aparición como figura de cooperación entre municipios y su continuidad y evolución (cuantitativa y cualitativa) le confieren un papel predominante.

El origen de las mancomunidades se remonta a la época medieval; de hecho la más antigua de las registradas en el Ministerio de Administraciones Públicas se encuentra en el País Vasco, la mancomunidad de Enirio-Aralar, creada en el siglo XV.

Según el registro del Ministerio de Administraciones Públicas (actualizado a 24 de agosto de 2007), en el País Vasco existen 36 mancomunidades, de las que 22 corresponden a Guipúzcoa, 13 a la provincia de Vizcaya y una a Álava. Todas ellas comparten una misma condición

jurídica, se rigen por unos Estatutos propios aprobados en los Plenos de todos los Ayuntamientos que las componen y cuentan con unos órganos de gobierno en el que están representados los municipios de forma proporcional al tamaño de su población. Sin embargo, difieren en otros aspectos tales como los objetivos y las actuaciones que desarrollan, el número de municipios que las componen, el de su población y en su fecha de creación pues si la mayoría lo han sido una vez instaurados los Ayuntamientos democráticos también las hay anteriores a 1979.

Siguiendo un orden cronológico, la siguiente mancomunidad es también guipuzcoana, la Mancomunidad municipal de aguas del embalse del río Añarbe, creada en 1968.

Dos años más tarde, en 1970, en la comarca de Donostialdea se decide crear la Mancomunidad Municipal de San Marcos que tiene su sede en la localidad de Rentería. Su finalidad es proporcionar un servicio integral para la correcta gestión de los residuos sólidos urbanos generados por los municipios que la integran.

También son anteriores a la instauración de los Ayuntamientos democráticos dos mancomunidades vizcaínas, la Mancomunidad de la Merindad de Durango y la Mancomunidad de municipios de la margen izquierda de la ría del Nervión, y otra guipuzcoana, la Mancomunidad del Alto Deba.

Todas las demás mancomunidades que están funcionando en la actualidad se han creado a partir de 1980.

El movimiento asociativo municipal ha sido especialmente activo en Guipúzcoa en donde han surgido nuevas mancomunidades hasta que casi la totalidad de los Ayuntamientos de esta provincia están integrados al menos en una entidad mancomunada.

En Vizcaya es curioso constatar en la comarca que abarca desde Markina hasta Ondarroa la existencia de dos

de ellas (la Mancomunidad Municipal de Lea-Artibai y la Mancomunidad de los Municipios Rurales del Lea) que se reparten los municipios, desarrollando actividades en campos diversos como la promoción de servicios sanitarios, la gestión de centros educativos, culturales y deportivos, servicios de transporte, promoción de empleo, medio ambiente, etc.

En definitiva, la mayoría de los municipios guipuzcoanos y vizcaínos están asociados en alguna mancomunidad. Especialmente en Guipúzcoa, en su mayoría en la zona oriental del territorio, en las comarcas de Donostialdea, Tolosaldea y Goierri, muchos municipios pertenecen a dos mancomunidades. En cambio en Vizcaya son pocos los Ayuntamientos que participan en más de una mancomunidad. En esta provincia, en los municipios del valle medio del Nervión y de la comarca de Plentzia-Mungia, la mancomunidad está menos arraigada.

Las Cuadrillas

Las características de los municipios alaveses, de pequeño tamaño demográfico y baja densidad, hacen necesarios entes de cooperación de mayor extensión territorial. La figura elegida para dar respuesta a estas necesidades ha sido la de la Cuadrilla, una figura histórica en la organización de Álava que englobaba a las antiguas hermandades (establecidas para impartir justicia principalmente), que surgió en un momento histórico determinado para satisfacer las necesidades administrativas de un territorio.

Históricamente, las Cuadrillas han constituido el sistema de organización territorial exclusiva del Territorio de Álava. Se conformaron a principios del siglo XV, como divisiones del territorio o entidades de ámbito comarcal que englobaban las Hermandades locales y los Ayuntamientos para satisfacer las necesidades administrativas principalmente a efectos fiscales y para elegir a los cargos importantes de la administración alavesa.

El sentido real que mantienen en la sociedad moderna de hoy en día, continua siendo el de aglutinar y representar los distintos intereses territoriales que tiene cada comarca, manteniendo, en gran medida, el espíritu originario con el que fueron creadas. Son pues entidades de antigua tradición orientadas a velar por el bienestar y desarrollo de las poblaciones que comprenden.

En un primer momento, Álava se dividió en seis Cuadrillas: Vitoria; Mendoza; Laguardia; Salvatierra; Ayala y Zuya. Posteriormente, en 1840, las Cuadrillas pasaron a ser siete al dividirse Vitoria en dos: Vitoria y Añana. Surge entonces el viejo aforismo: *“Zazpi talde Araba bat / Siete cuadrillas hacen a Álava una”*.

En 1983 se produce una nueva reorganización de las Cuadrillas alavesas, que mantienen el número de siete pero se reorganizan territorialmente. Desaparece en ese momento Mendoza, que se integra en Vitoria, y se divide en dos Añana: Añana y Campezo.

En la actualidad la provincia está subdividida en 7 cuadrillas (Añana; Ayala; Campezo-Montaña Alavesas; Laguardia-Rioja Alavesas; Salvatierra; Vitoria-Gasteiz y Zuya) y 18 Hermandades en base a las cuales son elegidos por sufragio directo los Junteros que forman las Juntas generales.

La normativa foral reconoce esa composición de Álava, a través de la historia y hasta su configuración actual, por una serie de comarcas bien diferenciadas, con problemas específicos e intereses singulares. Y ante esto se plantea la necesidad de articular políticamente esa situación social y económica.

La norma foral de 7 de marzo de 1983 de Organización Institucional del Territorio de Álava establece que el territorio está constituido por Cuadrillas y Hermandades, y la norma 63/1989 tiene como objetivo que estas cuadrillas asuman su protagonismo social y político, regulan-

do su organización, sedes, funcionamiento, competencias, relaciones interinstitucionales, etc.

Esta norma asume que la Cuadrilla puede dar solución a la problemática comarcal y la instituye como órgano de participación y consulta, es decir, como instrumento de relación entre Juntas Generales, Diputación y ellas mismas, pero también como entes para la promoción y gestión de servicios de interés común, creando una figura jurídica que tiene capacidad de promover y gestionar servicios generales en su circunscripción.

Pero se configura también la Cuadrilla como el marco territorial apropiado para la implantación de políticas generales o sectoriales que precisan de espacios más amplios que el de los municipios para su desarrollo, sin que ello suponga merma de las competencias propias de los entes municipales y locales que se pueden beneficiar directamente de actuaciones que serían económicamente inviables en su demarcación.

Esta redefinición de las Cuadrillas por parte de las Juntas Generales es la expresión de la competencia de los Territorios Históricos para establecer demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal, dentro de los límites provinciales, así como regular y establecer sus características y funcionamiento.

Como entes destinados a promover y gestionar esas cuestiones de interés general que atañen a su ámbito territorial, las cuadrillas pueden emitir informes de anteproyectos de Norma Foral redactados por la Diputación, informar sobre asuntos de interés sometidos a consideración por la Diputación o las Juntas, proponer actuaciones a la Diputación que sean de interés para su demarcación, ejercer las competencias delegadas o transferidas, formular propuestas de obras, etc.

Entre los servicios que actualmente ofrecen destacan los relacionados con las recogidas de basuras y residuos,

aguas, urbanismo, promoción turística o desarrollo económico, especialmente relacionado con el empleo.

Con un funcionamiento en la gestión similar al de las Mancomunidades las Cuadrillas difieren en su constitución con estas en cuanto obedecen a los propios rasgos socioterritoriales de Álava y a que sólo en el caso de las Cuadrillas pueden participar en los Órganos de gobierno de la Diputación Foral.

2.3. Consorcios y áreas metropolitanas

Los consorcios

Las fórmulas de cooperación bajo la fórmula de consorcios se han revelado como intentos innovadores y flexibles para hacer frente a la gestión de servicios o funciones de alcance supramunicipal o incluso provincial, abierto también a organizaciones privadas sin ánimo de lucro (Font y Parrado, 1994).

Existe una variedad de temas sobre los que se crean los consorcios pero la tendencia principal ha sido la de cooperar para la gestión de algunos servicios básicos como el tratamiento de residuos sólidos urbanos o el abastecimiento de aguas, aunque también se ha adoptado en ocasiones la figura del consorcio para el desarrollo territorial, tanto en el ámbito urbano como rural.

Turismo, medio ambiente, espacios naturales, recursos culturales y sociales, caminos, etc, por poner algunos ejemplos son materias en las que trabajan los consorcios.

Las iniciativas pioneras se crean a finales de los años 70 y corresponden a consorcios urbanos para el tratamiento y suministro de aguas. Uno de los primeros consorcios constituidos en España es el “Consortio de Aguas de Vizcaya”.

Merece también una mención especial el “Consortio transfronterizo Bidasoa-Txingudi” cuyos objetivos se definen a través de las relaciones de cooperación entre empresas y con otros territorios europeos.

Las áreas metropolitanas

Por primera vez en la historia de España las áreas metropolitanas tuvieron un reconocimiento expreso en la LRBR de 1985 (art. 43), que estableció una norma aplicable a ellas y las califica expresamente como Entidades Locales.

Si bien existen una serie de áreas metropolitanas como Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Bilbao o Málaga, según la Dirección General de Administraciones Públicas únicamente existen cuatro entidades metropolitanas en el Estado, dos en Barcelona (transporte y servicios hidráulicos y residuos) y dos en Valencia (residuos y servicios hidráulicos).

En la CAPV la única área metropolitana, aunque sin contar con entidad administrativa propia, es el Bilbao Metropolitano, constituido por un conjunto de 44 municipios en torno a la Ría de Bilbao que, con una intensa tradición industrial común y su identidad propia, les hacen ser considerados tanto por sus habitantes como por los que no lo son un único núcleo demográfico y económico que cuenta con un millón de habitantes.

2.4. La experiencia de los Comités Comarcales en el País Vasco

Una de las iniciativas más llamativas que promovió el Gobierno Vasco a finales de la década de los 80, y que entroncaba directamente con el desarrollo económico de la CAPV fue la de la creación de los Comités Comarcales de Empleo y Formación.

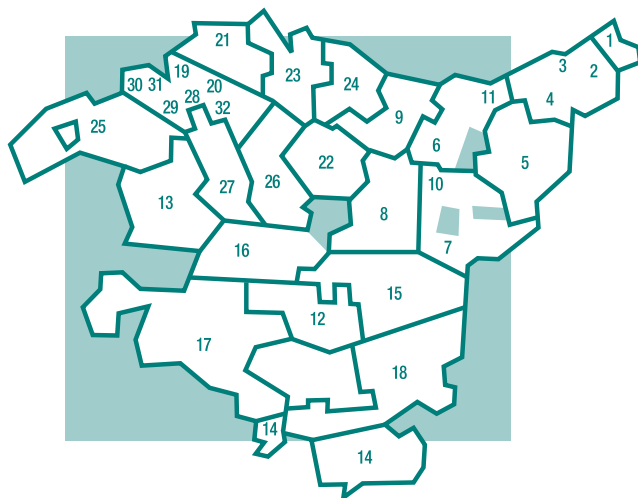
El contexto en el que se encuentra la CAPV en la década de los 80, marcado por las altas tasas de desempleo fruto de la crisis industrial, llevó a la Administración Vasca a implementar una serie de acciones, *de corte coyuntural y escasa vocación de proyección futura* (como se recoge literalmente en el decreto 14/1988, de 21 de Junio del BOPV), ante la delicada situación de algunos sectores de actividad que conformaban una buena parte de la oferta laboral.

Sin embargo, también se vio la necesidad de ir dando paso a otro tipo de medidas más estructurales en cuanto al mercado de trabajo y especialmente relacionadas con la cualificación de los demandantes de empleo. Esta necesidad de una formación para el empleo, acorde con los nuevos tiempos y las demandas a nivel social y de empresa, se plantea con un carácter de urgencia y en forma de una serie de medidas y acciones dirigidas a la capacitación de toda la población activa, esté en situación de desempleo o no.

Esto se plasma en el Decreto 148/1988, del Departamento de Trabajo y Seguridad Social que establece una serie de ayudas que el Gobierno Vasco otorga, durante ese ejercicio, *para promover el reciclaje, reprofesionalización y la formación ocupacional continua de la población activa*, a través de una serie de líneas de acción.

La articulación de estas líneas de acción, y en concreto de los Planes Integrales de Reciclaje y formación ocupacional continua, se plantea especialmente en tres ámbitos: comarcal, sectorial y/o empresarial.

Esta perspectiva comarcal del empleo y la formación y su incidencia en los procesos de desarrollo lleva a una delimitación de 32 zonas o cuencas de empleo, que se derivan de una subdivisión de las 20 comarcas establecidas por el EUSTAT, definiéndolas como los ámbitos adecuados para esta medidas, junto con otras demarcaciones supramunicipales ajustadas al decreto.



MAPA DE COMITÉS COMARCALES EN LA CAPV

Fuente: La estrategia comarcal. Gobierno Vasco. Dpto. de Trabajo y Seguridad Social. 1991

Se establece como canal adecuado para elaborar los Planes, la figura de los **Comités Comarcales**⁷, estructuras que debían ser promovidas por las Sociedades Anónimas Gestoras de Áreas y Zonas de Desarrollo (SAGAZ-DE) y que podían estar integrados por: las Diputaciones Forales en cuyo territorio se encontrara la comarca o cuenca de empleo, los Ayuntamientos correspondientes al ámbito territorial de la comarca o cuenca de empleo, organizaciones empresariales y sindicales, centros educativos y otras personas físicas o jurídicas con especial influencia en el desarrollo económico y social de la comarca, debidamente acreditados por el Departamento de Trabajo y Seguridad Social.

En esta experiencia pionera de los Comités Comarcales podemos destacar el elevado nivel de participación de

⁷ Estos Comités Comarcales, fueron constituidos al amparo de este decreto 148/1988 de 21 de junio y 84/1989 de 4 de abril, según redacción dada al mismo por decreto 162/1989 de 27 de junio, donde se modifica a constitución de los mismos y el derecho a voz y voto de sus componentes.

los agentes implicados, la profesionalización de la estructura técnica y los principios de concertación local que algunos años después han sido promovidos por la propia Comisión Europea como uno de los pilares en sus políticas de trabajo en red. Esta iniciativa, no llegó a consolidarse, desapareciendo en los siguientes años todos los comités conformados.

Desde una visión histórica de este interesante proceso nos atrevemos a formular dos razones interrelacionadas, que pudieron propiciar su desaparición; la primera de ellas basada en la dependencia total económica y contractual del Gobierno Vasco respecto a los mencionados Comités y la segunda la volatilidad característica de los programas de los ejecutivos regionales y estatales con los cambios de legislatura. No obstante, debemos reconocer que en algunas comarcas y municipios la desaparición de estas estructuras fue el detonante para la creación de agencias comarcales o municipales para el desarrollo económico local.

2.5. Delimitación del territorio: la estadística y las Directrices de Ordenación (DOT)

Como mencionábamos en el apartado anterior, el Servicio Vasco de Estadística en 1981 comienza a trabajar con una clasificación comarcal del territorio, dividiéndolo en 20 comarcas que hoy en día se mantienen. Esta clasificación no se recoge en forma de Ley ni Decreto, ni se establece ningún criterio o antecedente que la defina de manera oficial. Sin embargo, se asume de manera oficiosa como una unidad de organización del territorio adecuada para medir indicadores importantes como el empleo, la actividad, la población o la investigación, así como referente para intervenciones o actuaciones de algunas Instituciones o Administraciones.

Éste es el caso, como decíamos antes, de la iniciativa del Gobierno Vasco, en 1988. Esta división comarcal

soporta la creación de los Comités Comarcales, a pesar de que se realizan algunas subdivisiones comarcales para la configuración de éstos.



COMARCAS DE GUIPÚZCOA, SEGÚN EL EUSTAT

Fuente: www.eustat.es

Por otro lado, una de las últimas comarcalizaciones elaboradas en la Comunidad Autónoma del País Vasco es la contemplada en las Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco. Este documento pretende definir un nivel territorial intermedio entre el Municipio y el Territorio Histórico destinado a servir de marco espacial para el análisis de problemas y para la implantación de programas de Ordenación Territorial.

Este documento regula la ordenación a partir de una comarcalización del territorio, que ha ido fluctuando dependiendo del desarrollo, tanto de las políticas como de las comarcas, y apunta las líneas básicas para cada una de estas unidades territoriales.

Se sustenta en criterios funcionales, es decir, la división territorial es fruto de un proceso que se inicia con la loca-

lización de un centro o cabecera de una posible área funcional, prosigue con la delimitación de su espacio de influencia y, por último, considera criterios históricos, económicos o fisiográficos. Contempla la división del territorio de la Comunidad Autónoma en 15 áreas funcionales (seis en Guipúzcoa, siete en Vizcaya y tres en Álava).

Las delimitaciones fueron apuntadas al comienzo del funcionamiento de la autonomía desde el INGEBA (Instituto Geográfico Vasco Andrés de Urdaneta).

Alguna de estas áreas funcionales engloba en algunos casos varias comarcas de las identificadas por el EUSTAT.

En algunos casos, las áreas funcionales no han respetado los límites administrativos provinciales de manera estricta, como lo demuestran los casos de Ermua, Orozco, Amurrio o Llodio, incluidos en áreas funcionales correspondientes a otros territorios, debido a su mayor relación e interdependencia con estos.

2.6. Ordenamiento foral: las circunscripciones de las Juntas Generales

Cuando nos referimos a las delimitaciones territoriales administrativas oficiales que existen a nivel de la CAPV, no podemos evitar referirnos a la que las Juntas Generales, los Parlamentos de los Tres Territorios Históricos, hacen de cada uno de ellos de cara a su composición electoral.

Las Juntas Generales en País Vasco son los órganos representativos de los Territorios Históricos de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa. Se constituyen como un Parlamento, siendo el órgano máximo de representación y participación de los mismos. Su órgano ejecutivo son las Diputaciones Forales, quienes ejercen las competencias establecidas en la LTH.

La Constitución Española de 1978 en su Disposición Adicional Primera reconoce que *“ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales”*, así como que *“la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”*.

El Estatuto de Autonomía del País Vasco atribuye a esta Comunidad Autónoma competencia exclusiva sobre la *“legislación electoral interior que afecte a las Juntas Generales”* y establece que *“para la elección a los órganos representativos de los Territorios Históricos se atenderá a criterios de sufragio universal, libre, directo y secreto y de representación proporcional, con circunscripciones electorales que procuren una representación adecuada de todas las zonas de cada territorio”*.

Esta afirmación acerca de la representatividad del territorio en dicho Parlamento ha provocado que se establezcan sucesivas divisiones del territorio de cara a las elecciones forales que se celebran cada cuatro años simultáneamente con las municipales.

Los integrantes de las distintas Juntas Generales tienen diferentes denominaciones, en Álava Procuradores, en Vizcaya Apoderados y, en Guipúzcoa Procuradores-Junteros. Cada una de las Juntas Generales está compuesta de 51 miembros. Su elección se realiza mediante sufragio universal y de acuerdo con el principio de representación proporcional de cada circunscripción electoral, que, en este caso, tiene ámbito comarcal.

Historia de las circunscripciones

A comienzos del s. XIX, en el Antiguo régimen, la justicia estatal estaba presente en el País Vasco a través de los corregidores de Vizcaya (Bilbao) y Guipúzcoa (con residencia itinerante entre cuatro ciudades), los alcaldes mayores de Álava (Vitoria), Gernika y las Encartaciones

(Avellaneda). Al margen de esto, cada territorio tenía una organización territorial propia, especialmente a efectos de su representación en las Juntas. En Guipúzcoa, si bien no existía propiamente un nivel intermedio, algunos municipios se agrupaban en partidos. En Vizcaya había ocho merindades de muy diversa extensión y en Álava seis cuadrillas que agrupaban a su vez 54 hermandades, con límites muy irregulares. En Navarra también existía esta figura (cinco merindades históricas).

El paso del antiguo régimen al liberalismo supuso la sustitución de la multiforme organización territorial por una racionalista e igualitaria división en partidos judiciales, que se llevó simultáneamente con la reforma provincial, en tres etapas (desde el Trienio Liberal, hasta los años inmediatos al Convenio de Vergara (1839-1841)).

Las Juntas Generales dejan de celebrarse como consecuencia de la aplicación de la ley del 21 de julio de 1876. Con carácter consultivo y asesor aparecieron en Álava en 1909 durando hasta 1923. Con carácter conmemorativo fueron restablecidas las alavesas en 1957 y con sus características forales plenas el 2 de junio de 1977, mientras las de Vizcaya y Guipúzcoa permanecían aún en estado de proyecto. Es el RD del 4 de enero de 1978, estableciendo el estado preautoómico para el País Vasco, el que autoriza al Gobierno para reformar, antes de las elecciones generales municipales, sobre la base del respeto del régimen foral vigente, dicho establecimiento. La Constitución española de 1978 que deroga definitivamente la ley de 1876 deja expeditas las puertas a la resurrección que se efectuará por medio de tres RD del 26 de enero de 1979. A su tenor las JJGG de las tres provincias se definen de la siguiente forma:

Álava

Artículo 1.º - Corresponde a las Juntas Generales de Álava y a su Diputación Foral el gobierno y administración de los intereses peculiares de la provincia.

Artículo 2.º - Las Juntas Generales de Álava son, conforme a su tradición histórica, el órgano de participación del pueblo alavés, a través de sus Municipios agrupados en Hermandades, en la administración y gobierno provincial.

Artículo 3.º - Uno. Los Municipios de Álava, a los efectos prevenidos en el presente Real Decreto, se agrupan en Hermandades que a tal fin constituyen las correspondientes circunscripciones electorales, a cada una de las cuales corresponden los procuradores que se señalan.

Guipúzcoa

Artículo 1.º - Las Juntas Generales de Guipúzcoa son, conforme a su tradición histórica, el órgano de participación del pueblo guipuzcoano en la administración y gobierno provincial.

Artículo 2.º - Uno. Los Municipios de Guipúzcoa, a los efectos prevenidos en el presente Real Decreto, se agrupan en comarcas o circunscripciones electorales, coincidentes con el ámbito territorial de los Partidos Judiciales de Azpeitia, San Sebastián, Tolosa y Vergara.

Vizcaya

Artículo 1.º - Las Juntas Generales del Señorío de Vizcaya son, conforme a su tradición histórica, el órgano de participación del pueblo vizcaíno en la administración y gobierno provincial.

Artículo 2.º - Los municipios de Vizcaya, a los efectos prevenidos en el presente RD, se agrupan en cuatro Comarcas o circunscripciones electorales.

Posteriormente las leyes 2, 3 y 4/1983 de 7 de marzo sobre la Ley electoral para las Juntas Generales de los Tres Territorios Históricos establecen unas circunscripciones diferentes a las marcadas en los RD de 1979. En el caso de Guipúzcoa, se establecen seis circunscripciones: Bidasoa Oiartzun, Deba-garaia, Deba-Bekoa, Donostia, Goiherri, Tolosa, y Urola.

Para el TH de Vizcaya, se aumenta de cuatro a seis las circunscripciones, pasando a ser estas las de: Busturia-Markina, Durango, Arratia-Ibaialdeak, Uribe, Enkarteriak y Bilbao.

Es remarcable el hecho de que en el caso de Vizcaya no se establezca criterio alguno para la demarcación, limitándose a identificar los municipios abarcados.

Por último, para Álava, se pasa de una delimitación en relación a las hermandades existentes, a otra donde las siete cuadrillas históricas constituyen el TH de Álava a efectos electorales: Ayala, Zuya, Salvatierra, Laguardia-Rioja Alavesa, Campezo, Añana y Vitoria Gasteiz.

Una última ley 1/1987, de 27 de marzo, de elecciones para las JJGG de los tres TTHH, retoma la necesidad de asegurar una representatividad de las zonas de cada Territorio y por ello revisa las circunscripciones electorales que servían para regular las elecciones generales a las JJGG.

En este caso establece para Álava tres circunscripciones, utilizando las **cuadrillas** y agrupando a varias de ellas en una misma circunscripción. Por otra parte, para Viz-

caya, se reducen a cuatro las circunscripciones agrupando por ejemplo la anterior circunscripción de Busturia-Markina con la de Uribe y la de Durango con la de Arratia.

En cuanto a Guipúzcoa, también se reducen a cuatro: Donostialdea, Bidasoa-Oyarzun, Oria y Deba-Urola. Se produce una agrupación de zonas como Tolosa y Goiherri sin definir los criterios que la motivan.



CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES DE PARA LA ELECCIÓN DE JUNTE-
ROS EN EL TERRITORIO HISTÓRICO DE GUIPÚZCOA

Fuente: www.guipuzcoa.net

Reflexiones sobre esta delimitación

En este caso, si bien se trata de una delimitación de corte político, puesto que tiene como objetivo establecer una regulación para la distribución de los escaños de las Juntas entre los partidos o grupos junteros que concurren a las elecciones, se trata también en último caso de un criterio para la representación, organización y gestión del territorio, por cuanto se establecen normativas y planes de actuación desde esa cámara.

Es curioso constatar en este sentido, las diferencias de criterios en cuanto a esa organización y delimitación del territorio, fundamentalmente entre Álava y los otros dos Territorios. La alusión a criterios históricos, no se puede comprender más que desde este Territorio de Álava, existiendo en los otros casos una cierta falta de conexión con la realidad socioeconómica del territorio.

3. Conclusiones

La dimensión del territorio de la CAPV y los cerca de 250 municipios que la componen, demanda esa necesidad de buscar escalas intermedias de gestión y coordinación de acciones.

Se aprecia una presencia muy importante de estructuras intermedias, como las **mancomunidades** o las **cua-drillas** (comarcas en definitiva), y otras sujetas al derecho privado, como los **consorcios** o las **Agencias de Desarrollo Comarcal** que, si bien prestan servicios diferentes, tienen en común esa dimensión de colaboración intermunicipal, el espíritu de cooperación y los lazos de unión a sus respectivos ámbitos territoriales.

Estas estructuras o entidades, surgidas de abajo hacia arriba, tienen un componente de cohesión territorial y han sido aprehendidas desde su territorio, siendo percibidas como propias, lo que les confiere una capacidad de actuación y permanencia en el tiempo superior a otras estructuras generadas desde ámbitos superiores como los extintos Comités Comarcales de Empleo y Formación, Sagazde, Sortus,...

Los escasos intentos que se han realizado fundamentalmente desde la Administración Vasca en el caso de las DOT, distribución estadística, etc, chocan con la legitimidad competencial de los entes forales, que siempre han visto con enorme recelo el poder abrir este debate y la

posibilidad que se podría derivar en un futuro de un liderazgo sobre estas estructuras intermedias. Asimismo no podemos olvidar que en el caso de Guipúzcoa las Agencias de Desarrollo al margen de la actividad de promoción y empleo han elaborado y actualizado planes estratégicos en los que identifican nítidamente los proyectos y expectativas de futuro que discurren paralelamente a una progresiva identidad e identificación de la población con su municipio y también la comarca. En este sentido la adecuación de las circunscripciones electorales de las Juntas Generales a esta nueva realidad comarcal podría dar contenido y sentido a una auténtica cámara de representación territorial.

Por otra parte, la propia delimitación legal va por detrás nuevamente de la realidad, así lógicamente la delimitación competencial de las entidades forales en cuanto a promover entes de nivel intermedio se circunscribe al propio Territorio Histórico. No se puede frenar la voluntad y expresión local de colaboración intermunicipal y hoy en día disponemos por ejemplo de consorcios públicos que integran a municipios de los dos lados de la frontera o comarcas trabajando activamente desde Vizcaya y Guipúzcoa.

En este sentido, quizás una reorganización del territorio, más adecuada y conforme a comarcas consolidadas, apoyada en las estructuras que desempeñan ese trabajo de cohesión y servicio común puede ser una solución.

Regiones con menor cohesión territorial y estructuras de ámbito supramunicipal han desarrollado una legislación que ha permitido establecer una escala intermedia con competencias en áreas importantes como ordenación del territorio y urbanismo.

Sin llegar a extremos como los del Valle de Arán, la comarcalización y el reconocimiento de la comarca como unidad territorial estratégica, es especialmente necesaria.

La generación de estructuras y entidades para la prestación de servicios comunes o el desarrollo económico, desde

el nivel local, ha proporcionado resultados satisfactorios y muestra una consolidación importante que favorece la vertebración del territorio y su representatividad a través de las mismas.

La importancia de mancomunidades, cuadrillas o agencias de desarrollo debe ser aprovechada para coordinar y establecer nuevas dinámicas de cooperación, evitar el solapamiento de acciones y gestionar de manera más eficaz, en resumidas cuentas

Una posible Ley de Comarcalización atendiendo a estos criterios podría contribuir a esto.

Como se señala en el Libro Blanco “la creación de estructuras absolutamente desligadas de los espacios de convivencia es una garantía de su fracaso”.

Parte II

**Conceptualización
del desarrollo local
a través de la escala
comarcal.
El caso de Guipúzcoa.**

El objetivo de esta segunda parte es el de presentar un caso de comarcalización efectiva, en la provincia de Guipúzcoa, mediante la agrupación de municipios y la generación de estructuras y entidades de promoción económica municipales de ámbito comarcal, intentando profundizar para ello en aquellas claves generalizables a todas ellas. En este capítulo también disponemos de un análisis crítico sobre el modelo a futuro, complementándolo con tres “casos prácticos” de las agencias comarcales de Goieki, Oarsoalde y Debegesa.

Antes de desarrollar esta experiencia, pionera a nivel estatal, consolidada y fuertemente arraigada en el territorio, es preciso mencionar y perfilar el territorio, que ha sido (y es) objeto de diferentes delimitaciones, pero que al contrario que las otras dos provincias presenta unas realidades internas, no sólo geográficas, sino históricas y socioeconómicas fácilmente reconocibles.

En la tabla siguiente podemos contrastar las delimitaciones comarcales más utilizadas y efectivas. Así podemos observar dos hechos principales: por una parte la coincidencia y similitud existente entre dos delimitaciones, una si se quiere de corte más académico y otra eminentemente operativa, las del Instituto Geográfico INGEBA y la empleada por las Agencias de Desarrollo para su constitución y actuación. Esa delimitación identifica entre 9 y 10 áreas comarcales, una foto homogénea y equilibrada del territorio, que se puede decir que responde tanto a criterios geográficos (valles, ríos, cercanía con otros territorios...) como a su realidad socioeconómica conformada tanto por su actividad económica y empresarial (especialización económica e industrial, movimientos migratorios, generación de empleo...), como por afinidades culturales y sociales (pueblos costeros, zonas rurales, espacios fronterizos...).

La delimitación del EUSTAT, el Servicio Vasco de Estadística se encontraría cerca de esta delimitación aunque aún engloba en comarcas más extensas realidades e identidades territoriales consolidadas como la de Oarsoaldea o el Alto Urola.

Por otro lado, en segundo lugar se aprecia una especial falta de coincidencia entre estas interpretaciones territoriales y la escogida para las circunscripciones electorales de las Juntas Generales, que agrupan espacios y territorios con evidentes diferencias y realidades.

| CIRCUNSCRIPCIONES JGG | ÁREAS FUNCIONALES | COMARCAS EUSTAT | AGENCIAS DE DESARROLLO | INGEBA |
|-----------------------|--------------------|-----------------|-------------------------------|--------------|
| Bidasoa-Oiartzun | Donostia | Bajo Bidasoa | Bidasoa Activa (Bajo Bidasoa) | Bajo Bidasoa |
| Donostialdea | Mondragón-Bergara | Donostia | Oarsoaldea | Donostia |
| Deba - Urola | Eibar | Alto Deba | Donostia | Alto Deba |
| Oria | Tolosa | Bajo Deba | Debagoiena (Alto Deba) | Deba Medio |
| | Beasain- Zumárraga | Tolosaldea | Debegesa (Debabarrena) | Oria Medio |
| | Zarautz-Azpeitia | Goierri | Tolosaldea Garatzen | Urola Medio |
| | | Urola Costa | Goieki (Gohierri) | Alto Urola |
| | | | UGASA (Alto Urola) | Goierri |
| | | | Iraurgi Lantzen (Urola Medio) | Costa |
| | | | Urola Kosta | |

Continuando con la experiencia de desarrollo territorial en el País Vasco, las Agencias de Desarrollo comarcal son otro ejemplo de delimitación territorial, en este caso surgida desde abajo, que a pesar de no ser unas figuras administrativas reconocidas, como el caso de las Cuadrillas en el TH de Álava, han desarrollado una importante labor de vertebración del territorio.

Sin embargo, dentro de este modelo, surgido a mediados de los 80, existen, como se mencionaba en la introducción de este trabajo, diferencias en cuanto al surgimiento de las mismas y su posterior evolución.

Por una parte, tenemos aquellas Agencias que han surgido en la década de los 80 y comienzos de los 90, fruto de la crisis industrial y el desempleo. El liderazgo e iniciativa es local, teniendo un carácter emergente o de “*bottom up*”. Estas Agencias se concentran, a excepción de Bilbao, Baracaldo y Vitoria, en el territorio histórico de Guipúzcoa, donde para inicios de los 90 el mapa de desarrollo comarcal estaba prácticamente completo.

Una segunda generación de Agencias se promueven desde esa fecha hasta nuestros días, donde el liderazgo local tiene menor peso y el “mimetismo” y el apoyo de otras administraciones y entidades ha podido ser determinante en su constitución.

En el territorio de Guipúzcoa existen 10 Agencias de Desarrollo. Esto coincide con la distribución comarcal del territorio, abarcando de este modo prácticamente una cobertura del 90% de la población. Estas sociedades públicas comarcales integran desde dos municipios hasta aquellas que rondan la treintena de ayuntamientos.

A excepción de la Agencia correspondiente a Donostia, como capital del Territorio Histórico, el resto de las Agencias tienen una dimensión comarcal.

En el caso de las que denominábamos como segunda generación de Agencias podemos identificar, concretamente a partir del año 2000, al nacimiento y proliferación, bajo el apoyo de la Diputación de Vizcaya y el soporte de la Caja BBK, de una serie de Centros de Apoyo al Empleo, denominados *Behargintzas* (en alusión al programa del que surgen). Estos *Behargintzas* se han diseminado profusamente sobre el territorio vizcaíno, generando una gran cantidad de estructuras (22 en la actuali-

dad) en ocasiones muy próximas geográficamente, con la consiguiente duplicidad y solapamiento de acciones, gasto de recursos, etc.

Si bien en los últimos tiempos se ha producido una tímida reagrupación y fusión de algunos *Behargintzas* (como en el caso de Lea Artibai, por ejemplo, donde existían varias estructuras municipales), todavía se aprecia una atomización importante y una acumulación de centros en zonas muy próximas, con nexos e identidad compartidas en algunos casos también. Prácticamente la mitad de estas estructuras tienen un ámbito local.

La necesidad de iniciar un proceso de reorganización de estas recientes estructuras, de algún modo respondiendo a criterios que permitan una mayor eficiencia en cuanto a recursos y actividades (proximidad geográfica, cohesión territorial, estructuras anteriores, etc) nos anima a impulsar también esta reflexión, desde la experiencia acumulada por otros miembros de esta red.

Nos parece interesante a la vez, aportar una visión histórica de la evolución de ese modelo comarcal de desarrollo, que asociamos especialmente con el territorio de Guipúzcoa, destacando aquellos elementos clave, en términos de amenazas y oportunidades, que caracterizaron el proceso, en un contexto tan complejo como el de aquella época.

Esta perspectiva territorial, con la comarca como unidad estratégica donde implementar políticas y acciones fue sin duda clave, para lo que hoy día son estructuras muy consolidadas y que han jugado un papel muy importante en la vertebración del territorio en Guipúzcoa.

Conceptualización del desarrollo local a través de las escala comarcal. El caso de Guipúzcoa.

Podemos definir como multifactorial la causa del surgimiento de las Agencias de Desarrollo comarcal en Guipúzcoa, si bien es cierto que muy sintéticamente podríamos dividir estas premisas en dos ámbitos, las propias de cada Agencia y la segunda, objeto del presente estudio, vinculada a su delimitación territorial.

En el primero de los casos y dado que en trabajos anteriores se ha reflexionado más extensamente desde GARAPEN sobre el origen y contexto en el que se surgen las Agencias, desarrollaremos únicamente un punto de este capítulo, entendiendo que gran parte de la argumentación sobre la que se soporta este fenómeno no se identifica exclusivamente con la experiencia guipuzcoana.

Pero ciertamente al abordar históricamente la concentración económico sectorial en comarcas o cuencas de empleo, se observa el liderazgo político y la gestión gerencial, el apoyo institucional, el papel de las ciudades cabeceras de comarca, la planificación estratégica, los principios de cooperación intermunicipal,... de manera que en todos ellos y algunos otros más podremos encontrar respuesta al surgimiento homogéneo y la articulación territorial mediante la creación de Agencias de promoción económica en nuestra provincia.

1. Fundamentos generales: Origen y contexto de las Agencias

Contexto socioeconómico: desempleo y crisis industrial

La crisis de 1973-76 tuvo una especial incidencia en la economía vasca. Algunos de sus sectores más representativos, como el siderúrgico y de construcción naval en Vizcaya, o el papelerero y de cemento en Guipúzcoa, fueron los más afectados por cambios producidos en la economía internacional, como la entrada de productos desde países con bajos costos de mano de obra, nuevos artículos metalúrgicos y textiles, nuevos materiales y tecnologías, etc.

Como dato esclarecedor de la profundidad de la crisis económica entre 1975 y 1988 desaparecieron más de 120.000 puestos de trabajo en la CAPV.

El impacto de la crisis sobre el territorio

En la CAPV entre los años 1950 y 1975 se produjo un espectacular crecimiento demográfico, ligado especialmente al proceso de crecimiento económico, estrechamente vinculado este al desarrollo industrial. La necesidad de mano de obra, el incremento del nivel de renta y la capacidad económica fueron las características de este proceso, más homogéneo y repartido en Guipúzcoa (Bajo Bidasoa, Donostia, Tolosa, Goierri, Alto y Bajo Deba) y Vizcaya (Gran Bilbao y Duranguesado) y más concentrado en Álava (Llanada y Cantábrica Alavesa).

A partir de los años 50 la economía guipuzcoana experimentó un crecimiento importante pero un tanto irregular ligado al incremento de la producción de cemento así como el afianzamiento de las industrias básicas de la provincia (siderometalúrgia, papel y textiles, maquinaria electromecánica).

Este crecimiento económico generó empleo a un ritmo muy notable, y como ejemplo podemos mencionar el caso de Ermua, que hasta 1982 se convirtió en el municipio de Europa con una mayor curva de crecimiento.

Entre 1950 y 1975 destacan los altos niveles de industrialización de comarcas como el Alto y el Bajo Deba o el Goierri, donde más del 60% de la población estaba dedicada a la industria.

Este crecimiento de la oferta de trabajo desde las empresas provocó que Guipúzcoa se convirtiera en provincia receptora de población.

Bajo este crecimiento discurrieron también los años 60 en los que la industria guipuzcoana se consolidó sobre los siguientes capítulos:

- siderometalúrgico (aceros, armas, cerrajería, tornillería, máquina herramienta, de coser, bicicletas, construcción de buques y material ferroviario, además de auxiliar del automóvil),
- papelero
- textil
- cemento
- y otros (jabón, alimentación, bebidas...)

El grado de desarrollo de Guipúzcoa se encontraba muy por encima de la media española y se podía advertir en la renta per cápita.

A finales de los años 60 algunos de estos sectores comenzaron a plantear serias dificultades, algunos sin aparente salida y otros planteándose la reconversión para amoldarse a las nuevas condiciones de la demanda o la competencia exterior.

Modelo económico guipuzcoano previo a la crisis de los 70

En muchas ocasiones recurrimos a leer el territorio guipuzcoano desde su visión geográfica y la importancia de los valles o cuencas hidrográficas para justificar la distribución equilibrada de la población comparativamente con otras metrópolis con un alto grado de concentración poblacional. Pero desde la óptica económica existe una clara delimitación comarcal en términos productivos y sectoriales, tan arraigada y consolidada que hasta en algunas ocasiones nos podemos encontrar modelos educativos con alguna especialización, principalmente en el nivel de formación profesional o incluso algunas carreras técnicas vinculadas a la implantación empresarial y sectorial del territorio (concentración sectorial, cuencas de empleo,...).

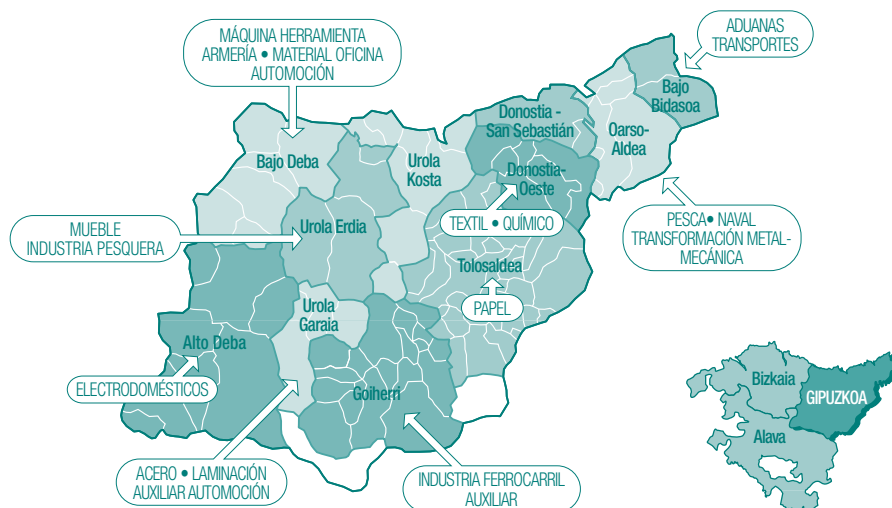
Esta situación y configuración se corresponde con el concepto de sistemas productivos locales, referentes territoriales o unidades en los que las economías de producción de las empresas se funden con las economías externas locales, superando así un análisis empresarial. De manera que junto a las relaciones económicas y técnicas de producción resultan esenciales para el desarrollo económico local las relaciones sociales y el fomento de la cultura emprendedora, la formación de redes asociativas entre actores locales y la construcción de lo que hoy denominamos “capital social”.

Así, por tipificar a grandes rasgos y siendo conscientes de la coincidencia entre algunas comarcas, en cuanto a la caracterización sectorial podemos identificar en el mapa del territorio algunos sectores especialmente relevantes y definidores del mismo:

- Transporte y Aduanas ha estado focalizado en la comarca de Bidasoa-Txingudi, con una oferta de formaciones específicas impartidas.
- El sector pesquero, la construcción naval y la transformación metalmeccánica, identifica a la actual

comarca de Oarsoaldea, donde el Instituto Marítimo Pesquero, a nivel formativo, es un complemento a parte de la actividad.

- Si hablamos de la industria del mueble y empresas conserveras nos estamos refiriendo a las comarcas del Urola costa y medio.
- En el Alto Urola destaca la acería, la laminación y la industria auxiliar de automoción.
- Una importante fuente de riqueza y empleo de la comarca de Tolosaldea y hasta identificativo de la propia población principal (la Villa Papelera de Tolosa) es el sector de producción de papel y maquinaria vinculada a ese sector.
- El Gohierri ha estado y está marcado económica y formativamente por la industria del ferrocarril y las empresas metalúrgicas.
- Si hablamos del Bajo Deba, destaca su especialización en maquina-herramienta, armería (la villa armera de Eibar), automoción, ...
- Alto Deba. Línea blanca y cuna del movimiento cooperativo.



ESPECIALIZACIÓN SECTORIAL EN GUIPÚZCOA

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de "El fenómeno industrial en Euskadi". Autor: Iñigo Agirre Kerexeta

De la lectura de este mapa económico histórico podemos resaltar la diversificación tan importante de sectores en la provincia más pequeña del estado y por otra parte la concentración sectorial dentro de las que podríamos denominar como fronteras internas socioeconómicas del territorio histórico.

Sin embargo, durante el período 1975-1986 comienza un continuo aumento de las cifras de desempleo, debido fundamentalmente a la crisis industrial y al incremento de la población en edad de trabajar (fruto del fuerte proceso de inmigración).

En Guipúzcoa, la crisis se centra especialmente en sectores como el del cemento, el papel o la industria metal-mecánica, principalmente por la competencia exterior y por la dependencia del mercado ajeno a su entorno que hacen que la producción se resienta.

En los años 80, los efectos de la crisis fueron más profundos en Guipúzcoa que en otras regiones, menos desarrolladas, de manera que comarcas como el Alto y el Bajo Deba, que habían experimentado la bonanza de la industrialización sufrieron especialmente los efectos de la crisis. En esta situación en la que el desempleo superaba la media española se hacía necesaria una importante reconversión industrial.

Empresas importantes del territorio como Luzuriaga, Orbeagozo, Azpeitia Hermanos, CAF, GH, Grúas Jaso, etc, sufrieron el impacto y quedaron muy debilitadas, llegando algunas a desaparecer. Esto de algún modo marcaba el punto final a un modelo económico, el industrial, que había llevado a Guipúzcoa a las mayores cotas de desarrollo de su historia.

En este proceso también se puede descubrir, por ejemplo, que el “tempo” de las crisis comarcales presentaba alguna diferencia secuencial temporal, como por ejemplo entre la crisis del sector pesquero y el cierre de aduanas.

Una vez superado el momento crítico el desempleo generado se focalizaba en los sectores mencionados, de manera que podemos hablar de un contexto socioeconómico caracterizado por la existencia de grandes bolsas de desempleados y una reconversión de los programas formativos, discurriendo paralelamente a las necesarias reconversiones sectoriales.

Pero tal vez la conclusión más relevante que podemos obtener al describir este mapa sectorial comarcal histórico es la sincronía y perfecta adecuación al ámbito de actuación y delimitación territorial de las actuales Agencias en Guipúzcoa.

2. Fundamentos específicos: claves para la interpretación del modelo guipuzcoano de cooperación intermunicipal y desarrollo comarcal

El proceso de constitución y consolidación de las Agencias de Desarrollo comarcal en el territorio de Guipúzcoa nos ha dejado una serie de factores clave comunes, sobre los que podemos reflexionar y esbozar ese modelo del que venimos hablando, en cuanto a su surgimiento y consolidación.

Si bien se trata de experiencias y comarcas con características diferentes (nº y tipología de municipios, industrias predominantes, organización y dinámica política, etc) la evolución de todas ellas presenta hitos o rasgos que curiosamente se repiten y que han sido fundamentales en este proceso.

Factores determinantes como el **liderazgo**, el **consenso**, el **apoyo de las instituciones supramunicipales**, la **cooperación intermunicipal** y el propio papel desarrollado por las Agencias en cuanto a su **capacidad de vertebrar la comarca y desarrollar una visión estratégica**

comarcas han sido común denominador de estas experiencias que han demostrado su validez como **herramienta e instrumento ágil y flexible para la cohesión y el desarrollo territorial**.

El liderazgo político y la gestión directiva

Tal y como poníamos de relieve desde los Ayuntamientos, y en ocasiones desde otras entidades locales comarcas, surge la inquietud por el panorama industrial y el desempleo. Se asume la necesidad de liderar un movimiento de reacción, a pesar de existir una cierta falta de recursos y modelos.

Partimos, tal y como avanzábamos en la introducción, de una crisis generalizada en la que las comunidades locales tanto de municipios grandes como pequeños comparten la intranquilidad empresarial sobre el futuro de la actividad económica y la demanda de empleo recorre las calles y despachos de los responsables políticos locales.

Por otro lado, la década de los 80 y 90 se caracterizó por un clima realmente duro y complicado a nivel político. Este tenso clima político y el enfrentamiento entre los partidos añadían una carga de inestabilidad y complejidad muy importante a la gestión de los municipios.

El predominio de debates políticos sobre cuestiones relacionadas con el desarrollo socioeconómico se convirtió en una muralla a salvar a nivel local, especialmente en algunas comarcas.

La novedad de la situación a la que se enfrentaban los alcaldes y gobiernos locales, tras una etapa de crecimiento muy importante añadían también una falta de experiencia y conocimiento en cuestiones de promoción económica, así como de referentes, externos e internos, sobre los que apoyarse. Dirimir sobre la necesidad de actuar, su nivel de competencia y la falta de autonomía financiera lastraban notablemente cualquier decisión a adoptar.

Sin embargo, esta situación de solventa desde la perspectiva endógena por algunos factores entre los que destaca el papel de **liderazgo político** que asumen especialmente alcaldes de los ayuntamientos cabecera de comarca: Irún, Rentería, Eibar, Ordizia-Beasain-Lazkao, Tolosa,...

Desde el desconocimiento a la solución del problema, existe un alto grado de implicación personal e institucional arrastrando a la clase empresarial y a otros agentes locales en torno a foros y mesas para concertar estrategias. Desde una visión avanzada se amplía el debate a los municipios del entorno, que perciben inicialmente esta aproximación del mas “grande” hacia su localidad con un cierto recelo, y posteriormente se constituyen sociedades mercantiles con participación de todos.

Pero en este proceso y conjuntamente con este liderazgo y el consenso debemos reconocer a los responsables, gerentes o directores, que tras el liderazgo expresado y las voluntades manifestadas fueron capaces de conformar sociedades publicas comarcales que desde el plano ejecutivo pusieron en marcha programas y planes estratégicos desde una absoluta precariedad económica. Una promoción de directivos que con formaciones diversas compartían un modelo de gestión privada en estas sociedades publicas. Con una clara convicción de las posibilidades comarcales y desarrollando nuevos proyectos.

En este proceso de liderazgo sin embargo, y de cara a un mejor entendimiento y conceptualización, podemos hablar de varios niveles. Por una parte, el **liderazgo** como valor e iniciativa, en este caso a escala local, de aquel actor que se rebela ante la situación que afecta a su entorno y ante la cual pretende desarrollar acciones para enfrentarla. Este liderazgo tiene un carácter aglutinador, puesto que es la chispa que ayuda a movilizarse al resto de agentes locales.

En este sentido, es importante destacar que se trata de un liderazgo por necesidad, y especialmente asumido por aquel que más ha sufrido los efectos de la crisis. Los

municipios cabeceras de comarca, donde se concentraba la población y el empleo (industrial en su mayoría), no tuvieron otra opción más que la de lanzar esa señal de alarma y comenzar a buscar soluciones.

En muchos casos, esta iniciativa se ha traducido simplemente en una llamada a instituciones supramunicipales en busca de apoyos o guías para la acción; en otras ocasiones el liderazgo ha tenido un cauce político, por la homogeneidad partidaria en las comarcas, pero también han existido casos en los que se ha confiado en la capacidad de destacados elementos (empresariales o económicos) con un peso y prestigio importantes en la comarca, a los cuales se les encomienda esa búsqueda de soluciones.

Por otra parte, nos encontramos con un segundo nivel de *liderazgo*, el que se necesitaba para operativizar y desarrollar ese embrión del desarrollo local. Este necesariamente debía ser político y técnico. En ocasiones la capacidad técnica y los proyectos se ven privados del necesario impulso político, pero se puede afirmar que durante la constitución y consolidación, ante la grave crisis, el liderazgo político ha sido convenientemente asumido por los Ayuntamientos, que percibían una oportunidad cara en la creación de tales estructuras.

Apoyo institucional

Una de las cuestiones prioritarias al analizar sobre el fenómeno guipuzcoano en sus orígenes y consolidación es el papel que desempeñaron otras administraciones vascas y del Estado en el período comprendido entre los años 80 y 90.

En cuanto al Estado podemos mencionar al Instituto Nacional de Empleo, que concibe a las Agencias guipuzcoanas como un organismo más en el desarrollo de sus programas y decretos. Las Agencias comarcales desarrollan una positiva labor coordinando en muchos casos las demandas de fomento de empleo de muchos Ayuntamien-

tos y en especial como promotores de escuelas taller y casas de oficios, así como gestores de las figuras de agentes de desarrollo local. La estricta regulación de la administración central de todos los programas restringe notablemente la capacidad de colaboración en términos más amplios entre las agencias y el propio INEM. En términos generales podemos calificar la relación como instrumental pero también que cumplió con una importante función de consolidación de las Agencias en términos de recursos y programas de cara a los Ayuntamientos que integraban las Agencias.

La relación con el Gobierno Vasco a través de su Dpto. de Industria o la propia Sociedad de Reconversión Industrial (SPRI) fue inexistente, a excepción de la solicitud a través de los municipios de la participación económica en las sociedades SORTU que se crearon para la captación de nuevas inversiones en algunas zonas deprimidas y alguna participación puntual en la reflexión estratégica de algunas comarcas.

Con respecto al Dpto. de Trabajo y Formación del mencionado Gobierno Vasco y sin extendernos en la gestión de los programas y decretos “normalizados” y el acceso a los fondos comunitarios, es reseñable tal y como lo mencionábamos en el anterior capítulo la puesta en marcha de grupos de trabajo, los denominados Comités Comarcales de Empleo y Formación. Por encima de cualquier consideración podemos definirlo como el primer intento serio de descentralización de las políticas de empleo y formación en la comunidad autónoma intentando aproximarlas a la realidad local-comarcal. El balance fue positivo y avanzado o precursor en el tiempo, afianzando las incipientes estructuras comarcales que ya existían o dejando un espacio con su desaparición, cubierto por nuevas agencias donde no existían. La metodología aplicada en el proceso de trabajo para la concertación sigue siendo válida en el momento actual.

Pero sin lugar a dudas fue a nivel de Guipúzcoa donde este apoyo institucional se expresó con mayor fuerza.

En un primer momento se aprecia por parte del Ente Foral una sensibilidad hacia ese movimiento o corriente que estaba surgiendo en algunas comarcas guipuzcoanas. La participación en los propios consejos de administración de estas sociedades y en otros foros promovidos por la Diputación Foral de Guipúzcoa, dejan paso al esfuerzo por extender el modelo al resto del territorio. Por esta razón se aprueban sendos Decretos Forales para la Acción Comarcal. Éstos, asumiendo la responsabilidad como Administración Pública de *favorecer la regeneración del tejido social y económico a través de la dinamización de los recursos endógenos*, y en concreto, desde el Departamento de Economía, diseñan en 1992 el Programa de Actuación Comarcal (Decreto foral 61/1992 de 14 de julio) cuya finalidad es contribuir a la difusión de la experiencia de las Agencias de Desarrollo, en las comarcas que aún no disponen de ellas, y apoyar sus actividades, así como posibilitar la realización de Planes Estratégicos, preferentemente de carácter comarcal, que permitan en el futuro una acción consensuada y coordinada de desarrollo socioeconómico.

Esta proyección supramunicipal, preferentemente comarcal y el impulso de Agencias de Desarrollo económico de cara al desarrollo local, es clave para la Diputación, como lo refleja en este Decreto, debido a su convencimiento de que *“los Ayuntamientos y las Agencias de Desarrollo, en concreto, por su cercanía y conocimiento de las necesidades locales, se han constituido como impulsoras de la política de desarrollo local, desempeñando un papel de coordinador, definiendo programas y actuaciones, identificando potencialidades e integrándolas en programas comarcales, para que no exista dispersión de esfuerzos”*.

La valoración del apoyo foral en estos años fue determinante en la consolidación y creación de nuevas Agencias para el desarrollo económico comarcal en el territorio histórico de Guipúzcoa. Desgraciadamente una vez superada la mitad de la década de los 90 y con esa excelente red intermedia de Agencias comarcales se retorna

nuevamente a la línea de decreto regulador para la concesión de subvenciones, desaprovechando una oportunidad única de liderazgo institucional compartido con el ámbito comarcal.

Financiación y gestión de recursos

No podemos obviar en este razonamiento la importancia que la financiación tuvo en esta fase inicial de creación de las agencias. Nos encontramos con una administración central y vasca, con muchos recursos destinados al empleo. Las estructuras comarcales localizan importantes fuentes de recursos en estas administraciones, lo que conllevaba una intensa actividad y crecimiento sujeto a los programas que “otros” querían desarrollar en el territorio. En algunos casos las agencias se adaptan y mimetizan con los decretos y ordenes de ayudas para poder ser consideradas como “estructura comodín”.

Estas buenas relaciones con otras administraciones permitieron focalizar y hacer converger muchas de las políticas en esta escala local. Esta recepción de fondos y recursos permitió ir asentando también las reducidas estructuras de las Agencias.

En este sentido es de destacar la valoración del trabajo de las Agencias Locales de Desarrollo, como soporte para estas Instituciones, desarrollando sus programas, de formación y empleo básicamente, lo que le facilitaba un importante respaldo para su subsistencia, a nivel financiero especialmente.

En este contexto de necesidad de financiación debemos asimismo afirmar las dificultades inherentes a la puesta en marcha de programas y proyectos comarcales propios, diferenciados y más ajustados a la planificación estratégica comarcal. Así, surge una “cultura de racionalizar recursos”, en la que con la escasa aportación de los Ayuntamientos y la importante financiación para progra-

mas finalistas de otras administraciones, se consigue derivar este esfuerzo económico hacia políticas comarcales propias. Esta difícil ecuación financiera de reequilibrar las políticas comarcales con las externas, encuentran posteriormente en las iniciativas comunitarias una fuente de subvenciones y ayudas más flexibles que permiten, desde los principios de control y auditoría financiera pública, una mayor experimentación de proyectos diseñados y adecuados a la realidad de ese ámbito territorial. A pesar de la importante herencia de aquella época, en la que se percibe una estructura de personal muy lastrada por los programas de empleo, la diversificación de actividades fue fundamental en la evolución de estas entidades comarcales: turismo, comercio, infraestructuras, ordenación del territorio, transporte, trilingüismo, etc.

Operatividad y consenso

Otro aspecto clave en este fenómeno responde a que la práctica totalidad de las Agencias de Desarrollo comarcal se constituyen bajo la fórmula jurídica de sociedades mercantiles, con capital íntegramente municipal. Este modelo de gestión sin restringir la capacidad y decisión política a través de sus consejos de administración, favorece la agilidad y flexibilidad de estas nuevas estructuras, que rápidamente incorporan instrumentos presentes en la gestión de las empresas privadas (Programas Operativos Anuales-Planificación Estratégica-Calidad-Dirección por Objetivos-Financiación-Contratación...).

Pero en este marco de conceptualización, debemos resaltar especialmente las soluciones planteadas en la composición de los Consejos de Administración, encontrando fórmulas diversas en cuanto a la participación de los Ayuntamientos (según número de habitantes, número de votos, etc). La composición comarcal era diversa y numerosa, con importantes diferencias entre las cabeceras y el resto de municipios en ocasiones. Asimismo, la composición política de los Ayuntamientos podía presentar

complejas situaciones o bien una homogeneidad total. Ante esta diversidad es curioso constatar como todas las fórmulas resultantes de este proceso se han regido por el consenso y la unidad, de municipios y partidos.

El consenso, a nivel de Consejos de Administración, de los representantes municipales, es lo que dotó a las nuevas Agencias de la fuerza suficiente para desempeñar su actividad. Es un denominador común la renuncia a los juegos de mayorías y la voluntad de establecer acuerdos y tomar decisiones por consenso, incluso en comarcas donde la complejidad política era extrema.

Cuando hablamos de comarcas donde pueden llegar a coexistir hasta 28 municipios, en el caso de Tolosaldea, o los 18 del Goierri, o incluso los 8 del Alto Deba, percibimos la importante aportación que estas sociedades presentan en la articulación de estas comarcas.

En el otro extremo, podemos resaltar el caso de agencias integradas por dos Ayuntamientos como Bidasoa-Txingudi, que tras la rápida complementación de ambos municipios asumió la ampliación de la comarca en torno a un Consorcio Transfronterizo en el que tiene representación la administración local de Hendaya. Por su parte Oarsoaldea integrado por cuatro municipios que ha generado un sentimiento de identidad en la población en estos últimos años, en una comunidad que anteriormente se desdibujaba entre la influencia de la capital donostiarra y la fuerte identidad fronteriza del Bidasoa.

Por esto, fue muy valioso ese criterio, adoptado por unanimidad de establecer esa necesidad de consenso para avanzar. En tales condiciones se asumió la necesidad de buscar una postura común y evitar enfrentamientos, renunciando a intereses propios y particulares en aras del bien común.

En este aspecto es importante resaltar dos factores clave, que contribuyeron positivamente. En primer lugar,

los ejemplos de fidelidad a este criterio de cohesión y unidad iban ligados a una **clase política de calidad**, comprometida y con una mentalidad empresarial adaptada al servicio público. Las personas resultaron claves para los compromisos colectivos. Ese liderazgo y responsabilidad asumido por alcaldes y otros agentes locales fue fundamental.

Por otro lado, se trata de incorporar a todos los grupos de interés de la comarca, involucrándolos en el proyecto comarcal, con diagnósticos y compromisos compartidos, con buenos canales de información interna, buscando el ganar-ganar, asumiendo el papel que a cada uno le corresponde para desarrollar socio-económicamente la comarca y reforzar o consolidar la identidad o sentimiento de pertenencia de la población a ese espacio territorial.

Planificación estratégica y estructuras comarcales: puntos de apoyo

La existencia de las Agencias Comarcales guipuzcoanas ha estado estrechamente relacionada con la planificación estratégica. Así, las jóvenes Agencias en su constitución promovían un plan estratégico o por el contrario era el propio plan el que determinaba en sus conclusiones la necesidad de dotarse de una sociedad instrumental para llevarlo a cabo.

Podemos considerar los Planes Estratégicos comarcales que se realizaron y la presencia de mancomunidades de servicios como dos de los puntos fuertes en los que se apoyó la creación y presencia de las Agencias comarcales.

Especialmente, la realización de Planes Estratégicos, subvencionados a través de las ayudas institucionales de la época, permitieron realizar análisis comarcales muy fructíferos e identificar los puntos y factores clave para el desarrollo del territorio.

Precisamente permitió adquirir una visión estratégica que se plasmó en numerosas acciones, y estas dentro de un mapa global de actuación, donde las fortalezas de unos compensaban las carencias de otros.

Fue importante, dentro de la realización de los diagnósticos comarcales y la realización de los planes, el desarrollo de procesos consultivos a todos los agentes del territorio permitiendo una sensación de conjunto y pertenencia, de unión en torno a un proyecto de futuro.

Los foros, las consultas y visitas, el acercamiento a las empresas, generaron seguramente un espíritu y una cohesión difícilmente alcanzable de otro modo y que constituyó un activo importante frente a los grandes retos y sacrificios que debían afrontarse.

Si bien las Agencias se constituyeron e su mayoría como estructuras independientes y aparte de mancomunidades, fundaciones u otras figuras administrativas, la dinámica de trabajo comarcal y el sentimiento de pertenencia que existía como embrión por la prestación de servicios comunes a varios municipios contribuyó a hacer más fácil la asimilación del papel de estas Agencias.

Autoridad y competencia

No cabe duda de que *las Agencias existen porque son útiles*, como afirma Juan Angel Balbás, gerente de DEBEGESA, la Agencia decana del territorio español. Esto quiere decir, que además del liderazgo político, cohesión o complementariedad intramunicipal entre otros factores, la consolidación de las Agencias se ha producido por su capacidad para plantear y ejecutar proyectos, servir de soporte y coordinación para programas de otros niveles administrativos, establecer un entramado de relaciones entre los agentes del territorio vinculándolos al proceso de crecimiento económico (empresas, formación, desarrollo tecnológico, etc), entre otros ejemplos.

A partir de estructuras muy reducidas, las Agencias han demostrado una flexibilidad y una capacidad de aportar valor añadido al territorio muy importante. En sus comienzos, las Agencias no tienen mayores expectativas que las de paliar los efectos de la crisis, trabajando la formación, la promoción empresarial y el empleo. Los resultados obtenidos han sido el mejor aval para su consolidación.

La capacidad de visualizar el futuro de una comarca, como la suma de las fortalezas, sólo puede provenir de entidades arraigadas en el territorio, conocedoras de sus virtudes y sus debilidades, y con la suficiente capacidad para integrarlas todas y establecer un proceso de desarrollo interconectado.

3. Contexto actual y retos de futuro

De la reflexión conjunta realizada con algunas de las Agencias comarcales del territorio de Guipúzcoa hemos podido extraer algunas claves de la situación actual de este modelo, como lo hemos denominado, y algunos retos y dificultades que deberemos afrontar tarde o temprano, si queremos mantener nuestro papel como agentes catalizadores del desarrollo y consolidarnos como agentes vertebradores de nuestro territorio.

Crisis de modelo: ideas y liderazgo

En primer lugar se aprecia una situación actual con mejores indicadores de empleo, mayor bienestar social y disponibilidad de medios, etc, pero a la cual le acompaña una sensación de cierto inmovilismo y autocomplacencia que impiden afrontar retos estratégicos clave para las comarcas y el territorio en general.

El contexto es más favorable, pero se ha perdido impulso y a pesar de existir más recursos, el retorno a pos-

turas o paradigmas más localistas y la búsqueda de beneficios y protagonismos particulares, desde una perspectiva municipal y no comarcal, condicionan los procesos de desarrollo del territorio.

Actualmente nos encontramos con una crisis de ideas y liderazgo. Hace falta revisar el modelo y disponer de un liderazgo fuerte ante la situación actual de adormecimiento.

Esta **visión estratégica** es imprescindible para el desarrollo comarcal. Puede encontrar una guía en las Agencias, pero sin duda es imprescindible el impulso político. Ante la falta de “grandes problemas” no se asume la necesidad de implementar acciones y políticas, de menor urgencia pero mayor trasfondo y calado socioeconómico.

Durante una etapa inicial se aplicaba aquello de “*a grandes males grandes remedios*”, pero hoy día, no podemos esperar alcanzar situaciones tan graves, como las afrontadas en la década de los 80 y 90, para unificar esfuerzos y exprimir las capacidades de que disponemos. En ese momento, era fácil proponer ideas y proyectos que aglutinasen a las instituciones de manera que focalizasen sus políticas, con la consiguiente afluencia de fondos. Esa disposición no se mantiene actualmente.

En este sentido es curioso constatar que pese a las dificultades y la polarización política de la época inicial las Agencias alcanzaron importantes hitos y **alianzas estratégicas**, independientemente de la tendencia de los partidos.

Ahora, desde el nivel político se transmite una sensación de atonía, seguramente ante una situación con nuevos **retos y planteamientos** vinculados a otros ámbitos y por una situación óptima en términos de empleo y economía. En esta situación, los retos y planteamientos estratégicos no se plantean con tanta urgencia.

Esta necesidad de **liderazgo político** no debe confundirse con un liderazgo por mandato. La homogeneidad

política no sirve de garantía. Si las decisiones no se toman a nivel de Ayuntamientos, sino desde instancias superiores de partido, se facilita la puesta en marcha pero no la involucración en los proyectos. Si no se percibe la necesidad de trabajar en conjunto, y no hay el caldo de cultivo (relaciones entre Ayuntamientos) para desarrollar proyectos en **cooperación**, el desarrollo comarcal no tiene ninguna posibilidad.

Por otra parte, el **consenso** que se erigió como pilar en la mayoría de los procesos de nacimiento y consolidación de las agencias comarcales actualmente se diluye por una emergencia de intereses localistas, que está amenazando con la fragmentación de las comarcas en algunos casos.

Esa **complementariedad** que los municipios asumían como fortaleza hoy en día se percibe como amenaza y cada vez son más los municipios que buscan abarcar todas las áreas de intervención (ocio, industria, servicios, etc), aún a costa de sufrir una duplicidad de esfuerzos y con resultados poco satisfactorios. No se asumen las carencias ni el papel que le corresponde a cada uno.

Se ha perdido esa visión de complementariedad que es clave a nivel comarcal, incluso a nivel externo.

Retos de futuro y ejes para la cohesión del territorio. Evolución del modelo

Es importante apuntar, aunque sea brevemente, la evolución de este modelo en cuanto a conceptos y áreas de actividad, para señalar a continuación algunos de los retos y cambios que se nos presentan.

Evolución del modelo

Fundamentalmente, las Agencias surgen como respuesta a la crisis de sectores monocultivo y al incremento del paro. Se centran en la formación y el fomento del empleo como

binomio sobre el que actuar, con una visión más social del “paro”, pasando por una concepción del mercado de trabajo sujeta a oferta y demanda para tener, por último, una percepción en la actualidad más global del mercado local y un escenario multifactorial para su desarrollo.

Ante la crisis de sectores blandos y monocultivo, las reconversiones y excedentes de trabajadores, se intentaba promover la competitividad empresarial, incrementando la productividad y la internacionalización mediante asociaciones o consorcios, generando medidas de apoyo hacia el sector microempresarial y la diversificación.

Unos años después la adecuación y transformación de las organizaciones públicas y privadas a los retos de la globalización y penetración de las NTICs provocan nuevos paradigmas y modelos unidos a la sociedad de la información, el trabajo en red, la innovación, la nueva economía, la cooperación público-privada o la sostenibilidad.

Se ha ido modificando la actividad de manera que ahora ya no se trata tanto de hacer *hard* como de hacer *soft*.

Es reseñable también la presencia transversal de las NTICs como elemento vinculante y factor clave en la definición de nuevos modelos. No se concibe el desarrollo de nuevas actividades sin una participación importante de estas nuevas herramientas, tanto en cuanto a gestión como a contenido.

Retos y claves del futuro modelo

La percepción de **utilidad** de las Agencias de cara a los Ayuntamientos es fundamental. **Las Agencias existen porque son útiles** y podemos decir que por el momento está asumida su labor desde el nivel político.

Las Agencias han alcanzado un **prestigio en la toma de decisiones** que permite valorizar lo que hacen. Sin

embargo, el espacio es cambiante y el anclarse a una actividad conlleva el riesgo de perder esa **autoridad**.

Los años dorados de las Agencias se producen cuando existe una amplia gama de necesidades a nivel de infraestructuras. Desde los Ayuntamientos percibían claramente la utilidad de estas nuevas estructuras ante semejantes problemas.

Ahora que la ola del paro ha pasado y surgen nuevos retos y áreas de intervención (NTICs, sostenibilidad, innovación, formación estructurante, comunicación y transporte, etc), que exigen otro tipo de actuaciones y no suponen un rédito ni una percepción tan clara de beneficio para el nivel político, es cuando se hace necesario **reinventarse** y conseguir de nuevo que se valore el trabajo y el papel de la Agencia como herramienta a utilizar.

Las Agencias de Desarrollo deben ser **vertebradoras del territorio** y trabajar en las nuevas áreas de manera que puedan convertirse en **referentes de valor** para sus municipios y comarcas, sin necesidad de justificar su intervención en tales campos.

Es clave la entrada en **nuevas actividades** donde las Agencias puedan posicionarse, sin conflictos de intereses con departamentos municipales o instituciones supramunicipales, de manera que dispongan de un margen de manobra más amplio y mayores posibilidades de beneficio.

Los conflictos y problemas que surgen con los diferentes departamentos municipales (servicios sociales, urbanismo, etc) por la entrada de la Agencia en la gestión de determinados proyectos (inmigración, infraestructuras...) pueden ser salvados desde la diferenciación, la entrada en nuevas áreas o el *saber hacer* percibido desde dichos departamentos.

En definitiva, las Agencias nacen para el empleo pero es necesario el cambio a otras competencias estructuran-

tes (movilidad, infraestructuras...) y vinculantes. El **modelo cambia** y si no se modifica la actividad, la Agencia puede percibirse como inservible.

En este modelo, *el parado es el urbanismo, la nueva formación estructurante, la movilidad...* El problema para el cambio radica en la estructura que ancla a la Agencia al pasado, y concretamente el modelo de financiación.

También es importante volver a encauzar las relaciones con las instituciones y estructuras públicas, buscando la complementariedad en las políticas.

Asimismo, el trabajo en **cooperación con el sector privado**, mediante **partenariados**, o la **participación en sociedades**, permiten a las Agencias trabajar en nuevos ejes y bajo claves empresariales (competitividad, eficiencia...) en beneficio público.

Una de las áreas fundamentales para la cohesión y la consolidación es el propio **Consejo de Administración**, puesto que se trata de una actividad estructurante. La movilidad, la ubicación de un hospital comarcal, la relación con administraciones, etc, son áreas de decisión que deben provenir del Consejo de Administración, de manera que se provean los **criterios para cada Ayuntamiento**.

Es importante que la **Agencia** suponga para el Alcalde una **entidad** asesora, a la que consultar además del departamento correspondiente. Se debe configurar la Agencia como un valor superior al valor que le puede aportar un departamento determinado.

Cuando surgen **implicaciones comarcales** en la actividad de un municipio ahí deben entrar las Agencias. En esa tarea reside el valor de las agencias comarcales.

Las Agencias no tienen que ocupar todos los espacios posibles, deben otear el horizonte desde su atalaya y conseguir la suficiente **autoridad** para que se les haga caso.

Lo que la Agencia debe mantener no es una actividad en concreto sino **la capacidad de pensar**. No se trata de trabajar en todos los campos. Es más importante **aportar valor**, trabajando en nuevas áreas o haciendo mejor que nadie lo que sabemos hacer. Es una cuestión de: *hacer-hacer*.

Existen multitud de temas que superan el ámbito local: movilidad, inmigración, suelo industrial, formación, infraestructuras viarias, turismo..., estas necesidades son oportunidades para las Agencias.

Sin embargo, es cierto también que la realidad siempre supera a la Agencia, y también existen áreas que superan el ámbito comarcal, por lo que esta unidad se queda corta y se hace necesaria esa **complementariedad y cooperación extra comarcal**. (Por ejemplo: convenios en cuanto a suelo industrial con otras comarcas). Se trata de buscar **espacios de colaboración supracomarcal**.

Por último cabe remarcar que el instrumento no debe ser un fin en sí mismo y la flexibilidad se antoja como valor clave para afrontar los cambios, unido a la competencia.

Nuevos retos que pueden cohesionar el territorio

- ✓ El problema de la **TERCERA Y CUARTA EDAD** no es un problema sociosanitario, es necesario dar contenido a las personas cuando se jubilen, que no estén pasivas, tienen que seguir generando valor aunque no sea productivo (espiritual, intelectual,..), porque la sociedad no va a poder sostener este modelo.
- ✓ La **INMIGRACIÓN** y los nuevos retos sociales
- ✓ Los **HÁBITOS DE CONSUMO**
- ✓ La **INNOVACIÓN** es fundamental, dirigida a crear un nuevo modelo de empresa, especialmente en las PYMEs

✓ El **TERRITORIO**, para usos o usos del TERRITORIO. El territorio cambia

✓ La **MOVILIDAD SOSTENIBLE**

4. Resumen del Análisis DAFO

Como resumen presentamos un pequeño análisis DAFO, con los principales puntos clave que hemos analizado para este modelo.

| OPORTUNIDADES | FORTALEZAS |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ✓ Racionalidad en esfuerzos y recursos ✓ Complementariedad ✓ Construir futuro antes que sufrirlo ✓ Diversificación aprovechando los puntos fuertes individuales ✓ Nuevas áreas de actividad ✓ Cooperación y esfuerzos solidarios-INTERMUNICIPALIDAD ✓ Consejo de Administración: criterios para municipios ✓ Trabajo por partenariados público-privados | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Visión estratégica ✓ Tecnificación en la toma de decisiones ✓ Conocimiento del territorio ✓ Experiencia acumulada con empresas ✓ Autoridad ✓ Capacidad de pensar |
| AMENAZAS | DEBILIDADES |
| <ul style="list-style-type: none"> ✓ Localismos ✓ Autocomplacencia ✓ Percepción de intromisión por parte de otras áreas o departamentos ✓ Financiación escasa ✓ Problemas que superan el ámbito comarcal | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Falta de liderazgo político ✓ Reconocimiento AAPP ✓ Crisis del modelo ✓ Estructuras y financiación ancladas a modelo anterior ✓ Ordenación del territorio |

5. Estudio de caso

Es importante conceptualizar un modelo, pero sólo es posible a través del análisis de las experiencias que lo representan, que comparten puntos comunes pero mues-

tran así mismo matices que enriquecen y ponen de manifiesto diferentes formas o recursos para afrontar problemas iguales.

La aportación de diferentes Agencias Comarcales guipuzcoanas, que han compartido su experiencia para este trabajo, ha sido clave en este proceso y la recogemos y reproducimos a continuación, contribuyendo a esta conceptualización.

Las claves y condiciones apuntadas, que caracterizan e identifican lo que hemos venido a denominar como “modelo guipuzcoano” (el liderazgo, el consenso, el apoyo de las instituciones supramunicipales, la cooperación intermunicipal, la autoridad...) constituyen esa conceptualización, pero para poder visualizarla en este análisis de caso las estructuraremos en tres áreas principales:

- a) **la articulación de la Agencia**, fundamentalmente e cuanto a la configuración del Consejo, el liderazgo, el consenso, la participación de los Ayuntamientos, la estructura, etc.
- b) **el encaje institucional**, que se refiere al apoyo de las instituciones, la coordinación con otros entes o áreas, la influencia de estructuras anteriores...
- c) **la cohesión territorial** que evoca la complementariedad; los proyectos clave, el papel vertebrador del territorio...

Para este caso, tres Agencias de desarrollo guipuzcoanas se han prestado a compartir sus experiencias para poder ilustrar aquellas claves que podrían caracterizar un proceso de nacimiento y consolidación, ocurrido en Guipúzcoa.

GOIEKI, OARSOALDEA y DEBEGESA, Agencias consolidadas, con una trayectoria importante y radicadas en comarcas con significativas diferencias (culturales, demográficas, espaciales...) presentan una serie de rasgos

comunes que han compartido con nosotros para elaborar este documento.

A continuación presentamos un pequeño extracto de lo que han sido sus claves particulares, en cuanto a su nacimiento y consolidación.

GOIEKI (1993)

1. Nacimiento de la Agencia. Contexto y características

El nacimiento de la Agencia de Goierri tiene su origen en la crisis de la década de los años 80. Goierri se ve azotada por una crisis, fundamentalmente en torno al sector metalúrgico y de transformación de metales, que se llevo por delante más de 3.000 puestos de trabajo, y ocasionó tasas de desempleo de hasta el 19%.

Se produjo una oleada de cierres de empresas en estos sectores, y también en otros como el de maquinaria de elevación. Empresas importantes quedaron seriamente dañadas (CAF, GRUAS JASO o GUERRA HERMANOS), casi al borde de su desaparición.

En esta situación, la dirección de **Goierriko Herrien Ekintza** presenta una reflexión sobre la conveniencia de realizar un Plan Estratégico comarcal, aprovechando los planteamientos de Diputación de Guipúzcoa (se promueve el Plan Estratégico de Guipúzcoa, decretos para la realización de Planes Estratégicos y creación de estructuras comarcales para el desarrollo).

Esta Fundación juega un papel muy importante porque supone un embrión para el desarrollo comarcal, especialmente en torno a la formación.

En este contexto se elaboró el Plan Estratégico, que fue aprobado por los agentes de la comarca, a pesar de su diversidad y en un momento también de difícil coyuntura política. A pesar de las dificultades para alcanzarlo, existía la convicción de que tenían que estar todos de acuerdo en este proceso, de manera que se aprobó el Plan Estratégico por unanimidad.

A la vez se era consciente de la necesidad de liderar ese proceso de desarrollo, por las diferencias de intereses entre los 18 municipios que conformaban la comarca. Se planteó, desde Goierriko Herrien Ekintza, una iniciativa para constituir una estructura que operativizase el Plan, asumida por los Ayuntamientos. Esta iniciativa fue aprobada por acuerdos plenarios en todos los Ayuntamientos y en todas las fases del proceso (elaboración, presentación...). Ya existía la unidad y el consenso necesarios.

Esta estructura no debía ser un fin en si misma, estaba dirigida a liderar el proceso de desarrollo comarcial y debía ser una estructura ágil y flexible, que permitiera una mayor rapidez en la toma de decisiones, una S.A., más acorde con los nuevos tiempos. Los referentes eran DEBEGESA e IRAURGI LANTZEN. Esto generó los primeros problemas por la presencia de la Mancomunidad del Alto Deba, a la cual tienen como referencia las empresas.

Los Ayuntamientos con mayor vinculación a este proyecto fueron aquellos que tenían una mayor actividad industrial y que eran cabecera de comarca: Ordizia, Lazkao y Beasain. Entre los tres agrupaban el 70% de la población de la comarca, eran los que más estaban sufriendo la crisis y necesitaban encontrar alguna solución. También concentraban el poder político.

Se impulsa la Agencia desde los tres Ayuntamientos cabecera y luego se suman los 15 restantes. Esta tarea de lanzamiento se basa en tres aspectos: **prestigio**, **repercusión** (tasas de desempleo, panorama empresarial, Plan

Estratégico Guipúzcoa) y **persuasión** (medidas que impidiesen beneficiarse a aquellos municipios que no se incorporasen al proceso).

Por otra parte, la existencia de una estructura previa (la Fundación) hacía necesario evitar un solapamiento de las actividades. Por ello, la Fundación se dedica a la formación y el desarrollo tecnológico y el resto de actividades las desarrolla la Agencia.

A nivel financiero este nacimiento se ve favorecido por la disponibilidad de recursos económicos provenientes de ayudas de la Diputación y el Gobierno Vasco, así como algunos medios de la Fundación.

En cuanto a la actividad, de la reflexión estratégica finalizada en 1992 se percibe la futura importancia del sector servicios pero sin embargo se apuesta por potenciar el desarrollo de la industria de la comarca (creación y dinamización del ámbito empresarial), y como segunda opción más importante, de cara a una diversificación económica, por el desarrollo del ocio y el turismo.

2. Consolidación. Factores clave

| FACTORES | ARTICULACIÓN DE LA AGENCIA (CONSEJO, ESTRUCTURA) |
|--|---|
| <p style="text-align: center;">GOIEKI</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 18 Ayuntamientos. • Tres Ayuntamientos cabecera: Ordizia, Lazkao y Beasain (70% población, poder político, mayor repercusión de la crisis). • Los tres impulsan la Agencia y posteriormente se adhieren los 15 restantes. • Representación de todos los partidos (incluso los que no podían por votos) y áreas comarcales. • Tenso clima político en el desarrollo del proceso de consenso. • La Agencia se constituye a partir del Plan Estratégico para liderar el proceso de desarrollo. • Lanzamiento: prestigio, percusión, persuasión. • La Presidencia del Consejo corresponde a los pueblos cabecera (por turnos). • Composición del consejo en función de votos de las elecciones (por partidos), cuyos representantes se reparte por municipios para alcanzar la siguiente composición: Beasain (3), Lazkao (1), Ordizia (2), Resto (5). • La representación de las áreas comarcales se articula según número de habitantes de cada municipio, criterio que se utiliza para la aportación al gasto también. • Desde 1993 no se han producido votaciones: todo por consenso. |

**ENCAJE INSTITUCIONAL
(INTERNO Y EXTERNO)**

- Goierriko Herrien Ekintza: embrión de trabajo comarcal en formación y entidad de la que surge la iniciativa.
- Se evita solapamiento de actividades: la Fundación se dedica a formación y desarrollo tecnológico (luego GOIKERRI le sustituye).
- Ayudas de Diputación y Gobierno Vasco en la creación (Plan Estratégico...).
- Comité comarcal anterior desaparece antes de su nacimiento.
- Primeras dificultades por la presencia de la Mancomunidad del Alto Deba (relación con empresas).
- Dificultad de cooperación con servicios sociales municipales en temas como inmigración (actualmente).

**COHESIÓN Y COMPLEMENTARIEDAD
INTRA Y EXTRA COMARCAL**

- Embrión para el desarrollo comarcal en torno a la formación (Fundación).
- Los municipios asumen las diferencias existentes y aportan dinero para acciones a desarrollar en otras ubicaciones (Ej. polígonos industriales).
- Coordinación en la actividad turística (Ej. la ubicación de museos)-GOITUR.
- *Lobby* a nivel extra comarcal (Ej. N-1 a su paso por Etxegarate).
- Reuniones con Agencias de otras comarcas.
- Criterio: hacer-hacer.
- Plan Estratégico consensuado por todos los agentes de la comarca.
- Participan todos los partidos políticos.
- En Goierri existía un sentido de pertenencia notable.
- Proyectos: Servicio de Transporte comarcal ha sido clave para esa visión comarcal.
- Consejo Social para tratar los asuntos emanados del Plan Estratégico.
- GOIEKI es un referente para empresas de la comarca.
- Proyectos clave de futuro: Industria inmigración, movilidad, tercera y cuarta edad, hábitos de consumo, turismo...

OARSOALDEA (1993)

1. Nacimiento de la Agencia. Contexto y características.

Oarsoaldea se constituye como Agencia en 1993, en plena crisis económica y social, con tasas de paro que alcanzan porcentajes de hasta el 26%.

A nivel territorial, el área de influencia se compone por cuatro municipios muy diversos entre sí: Oiartzun, Rentería, Lezo y Pasaia.

Rentería y Pasaia son dos municipios con un importante desarrollo industrial, una densidad considerable de infraestructuras y edificios y que acogen en ese momento aproximadamente al 80% de la población de la comarca (con un 55% y 25% respectivamente).

Por otra parte, Lezo y Oiartzun se definen como municipios eminentemente rurales, con menos densidad de población y acogiendo entre ambos el 20% de la población total de la comarca.

En este sentido, es lógico, por tanto, que la mayor repercusión de esta crisis económica se produzca en los dos municipios más grandes, caracterizados también por una importante cantidad de población emigrante, y vinculados fundamentalmente a las bases económicas tradicionales y sectores como:

- la transformación metalmecánica
- y la actividad portuaria (pesca, construcción y reparación naval, puerto comercial...)

A pesar de tratarse de un área de actividad muy importante, la economía de la comarca no estaba por tanto tan condicionada por la industria metalmecánica como otras. La industria pesquera con un volumen importante de empleo indirecto inducido (1 a 7) que

incluía las actividades de construcción naval, fabricación y reparación de redes, conserveras, etc, caracterizaban esta comarca frente a otras del territorio de Guipúzcoa.

Por esto, la desaparición de grandes empresas arraigadas en la zona y con gran cantidad de subcontratistas locales, como la acería Orbegozo o Luzuriaga (la última gran empresa en cerrar, tras su venta y reubicación), fueron simbólicas y de alguna manera contribuyeron a dar el golpe de gracia. Pero el desmantelamiento industrial ya era un hecho.

Sumada a esta crisis económica se produce una crisis social tanto o más profunda (droga, inmigración, degradación urbana...) comparable a la de la margen izquierda en Vizcaya y que provoca una importante desestructuración familiar y social.

Es importante destacar también su carácter de comarca metropolitana (en el área de San Sebastián), lo que implica por una parte, una potencialidad por cuanto esta relacionada con los grandes ejes de comunicación y desarrollo de Guipúzcoa, y por otra, un papel difícil por la atracción de determinadas actividades que se busca reubicar fuera de la capital, menos atractivas.

Por tanto, la motivación en la creación de la Agencia surge de esa crisis socioeconómica. En 1993, de Rentería, el municipio que más estaba sufriendo y con mayor población (unos 41.000 habitantes), y de la mano de su alcalde, Miguel Buen, se producen los primeros contactos con la Diputación de Guipúzcoa en busca de apoyos e ideas para atajar la crisis. Rápidamente se adhirieron el grupo de alcaldes restantes, lo cual, añadido a la activación de las ayudas forales para el desarrollo de actuaciones comarcales, creación de agencias de desarrollo y realización de Planes Estratégicos, favorecieron la creación de este tipo de estructura, con una dimensión comarcial.

2. Consolidación. Factores clave

| FACTORES | ARTICULACIÓN DE LA AGENCIA (CONSEJO, ESTRUCTURA) |
|-------------------|---|
| OARSOALDEA | <ul style="list-style-type: none">• 4 municipios.• Distribución igualitaria en el consejo, 25% cada uno (a pesar de que Rentería suponía más de la mitad de la población y gran parte del empleo).• Consenso pese a diversidad política.• Se concibe la Agencia únicamente como espacio encuentro para el desarrollo de la comarca. Excluida del debate político.• Desarrollo del Plan Estratégico.• Decreto Foral de Actuación comarcal: Agencia comarcal . |

**ENCAJE INSTITUCIONAL
(INTERNO Y EXTERNO)**

- Financiación prácticamente del 50% del presupuesto por parte de la Diputación de Guipúzcoa en los primeros años.
- Importante acuerdo con la SPRI: política de suelo en la comarca (SPRILUR COMARCAL).
- Acuerdo intermunicipal por el IAE (50% para la Agencia).
- Obtención de fondos y ayudas por programas de INEM, Gobierno Vasco y Gobierno Central (URBAN, Incubadora empresas...)
- Tendencias localistas y departamentales:
 - Dificultad en la colaboración con departamentos municipales (urbanismo, movilidad).
 - Imposibilidad de crear una Mancomunidad como herramienta de la Agencia para entrada en nuevas áreas (paralizada).
- Actuación a través de sociedades participadas y partenariados público-privados:
 - Industrialdea comarcal
 - Badia Berri
 - Zinernaldea, S.A (pub-priv)
 - Oarsotek, S.L. (pub-priv, sector automoción)
- Las estructuras anteriores a la agencia quedan aparte: el Comité Comarcal desapareció, las mancomunidades tenían ámbitos de actuación diversos, la escuela de formación de Rentería y algunos CIPs se mantienen a nivel municipal.
- Esto permite la creación de una estructura sin condicionantes.

**COHESIÓN Y COMPLEMENTARIEDAD
INTRA Y EXTRA COMARCAL**

- La comarca inicialmente no tenía un especial sentimiento de pertenencia.
- Ante la crisis cada municipio asume su papel (turismo, polígonos, pesca...).
- La cohesión y la unidad son claves.
- Se produce un reparto de actividades y acciones (la ubicación no es tan importante gracias a las buenas condiciones de accesibilidad y proximidad).
- Proyectos metropolitanos (Comunidad urbana de Donostialdea).
- Aglutinamiento en torno a proyectos como:
 - Bahía de Pasaia (generar un entorno joven, moderno y creativo)
 - EUROCIUDAD (Eje Donostia-Bayona)
- Política de búsqueda de alianzas estratégicas
- Diferentes oficinas y viveros repartidos por la Comarca pertenecientes a la agencia lo que dificulta la gestión pero permite ganar en Cohesión territorial.
- Estrategia y retos de futuro: regeneración urbana desde una perspectiva integral que incluya:
 - actividades creativas y relacionadas con la nueva economía (audiovisual, diseño y moda...)
 - infraestructuras y equipamientos,
 - espacios para la creatividad (generadora de valor añadido),
 - movilidad,
 - ...

DEBEGESA (1985)

Primera Agencia de Desarrollo Estatal.

1. Nacimiento de la Agencia. Contexto y características.

En 1980 nos encontramos una comarca, la del Bajo Deba, que agrupa 8 municipios, muy cohesionada y vinculada laboralmente y con una importante inmigración. Todo ello como resultado de la gran industrialización de los años 50 y 60 que atrae mano de obra de otros municipios y de colectividades de fuera de Euskadi.

Sin embargo, en 1980 comienza a producirse un fenómeno prácticamente desconocido, como es el **paro**, en una comarca donde, por ejemplo, se encuentra el municipio de Europa con la curva de crecimiento más pronunciada, hasta el año 1982. Se trata de Ermua.

En el Bajo Deba, la industria metalmecánica podía abarcar cerca de un 80% del empleo y la actividad, y el sector de la máquina herramienta era sin duda el primero, pero no se pueden olvidar la industria auxiliar de automoción, la industria armera, de motocicletas y bicicletas o de máquinas de coser, que suponían gran parte del empleo de la comarca.

En este contexto, la homogeneidad política de la comarca facilita que a nivel interno, de partido, desde la alcaldía de Eibar se realiza una llamada de atención y se plantea la necesidad de “hacer algo”.

La falta de ideas se intenta paliar con la contratación del futuro primer Gerente de la Agencia (José Vicente Urizarbarrena), que trata de buscar modelos en los que apoyarse, pero con pocos resultados.

Entonces se opta por desarrollar una conceptualización de la Agencia, en cuanto a su estructura y a lo que

debe suponer. Se propone crear una S.A., donde el Consejo esté compuesto por los 8 Ayuntamientos.

Por tanto, DEBEGESA se crea en 1985, aunque en 1984 ya estaba funcionando, diseñando y conceptualizando las tareas por parte de su gerente, que fue clave en este proceso de nacimiento.

El Consejo de Administración, cuenta con 8 municipios, donde los dos vizcaínos, Ermua y Mallabia, no entran al capital inicialmente (en 1992 entraron produciéndose una ampliación de capital). A pesar de que Eibar tiene prácticamente el 40% de la población de la comarca (unos 40.000 habitantes), se decide que la distribución del capital debía estar igualada (un sexto cada uno).

Las buenas relaciones con el Departamento de Economía y la Diputación de Guipúzcoa en general permiten que el 100% del presupuesto sea cubierto por la Diputación, en los primeros años.

Pronto comienzan algunas dificultades. Por una parte, por la existencia de la Mancomunidad del Alto Deba, coetánea en su creación, y que se reclama como la estructura adecuada para el desarrollo comarcal, y por otra parte, por la entrada al consejo sin capital de los municipios vizcaínos.

No se realiza Plan Estratégico alguno pero se compensa conformando un Consejo Asesor con auténticos gurús de la economía como Karmelo Urdangarin y Anton Pérez Calleja.

Inicialmente, se plantean las grandes preguntas del Desarrollo Económico Local y se centra la actividad en el Empleo y la Formación, como punto de partida. Se estructura y organiza, en el ámbito comarcal, toda la oferta formativa (INEM, Gobierno Vasco y Diputaciones) facilitando un soporte común.

En estos primeros años, el problema proviene de una falta de pleno liderazgo del Consejo de Administración,

que no desconoce el papel de la Agencia, está desestructurado y a pesar de que se intuye que esa estructura puede dar salida al problema del paro, se habla de política local por encima de problemas y soluciones comunes.

Esta situación provoca la renuncia del primer Gerente (que a pesar de todo deja un importante legado conceptual y de proyectos de futuro) y con su sucesor, consigue reconducirse el papel del Consejo, y se entiende, con el liderazgo de la Presidenta como un Consejo de empresa y no un lugar para hacer política.

Se realiza un plan estratégico comarcal (1990), y se aborda en paralelo al Plan Estratégico Guipúzcoa 2000, lo cual lleva a alguna reticencia por parte de la Diputación, aunque al final esta lo financiaría.

2. Consolidación. Factores clave

| FACTORES | ARTICULACIÓN DE LA AGENCIA (CONSEJO, ESTRUCTURA) |
|-----------------|---|
| DEBEGESA | <ul style="list-style-type: none"> • Homogeneidad política en los 8 municipios. • Iniciativa desde Eibar y el que fuera primer Gerente. • Primer consejo compuesto por los 8 municipios aunque los dos vizcaínos (Ermua y Mallabia) no entran al capital (un sexto de capital cada uno, a pesar de que Eibar tiene el 40% de la población). • Primeros años difíciles en cuanto al Consejo de Administración: falta de interés, desestructuración... • Falta de liderazgo político. • Tras la dimisión del primer Gerente se promueve un cambio liderado por Aurora Bascaran (alcaldesa de Eibar y Presidenta) • Se crea Consejo Asesor (políticos y sindicatos) para informar y buscar consenso. • En 1992 se produce una ampliación de capital por la entrada de los 2 municipios restantes. • Un voto por cabeza en el Consejo. • Los gastos corrientes se reparten según el nº de habitantes. • Otras actividades se reequilibran según interés y beneficio de cada municipio (Ej. turismo cubierto al 50% por Mutriku y Deba). • Toma de decisiones no se realiza por juego de mayorías. |

**ENCAJE INSTITUCIONAL
(AAPP, DEPARTAMENTOS MUNICIPALES)**

- Administración Vasca, incipiente, con recursos económicos pero sin estructuras consolidadas, falta de relación interinstitucional.
- Relación fluida con el Departamento de Economía de la Diputación y ésta en general.
- Financiación del Plan Estratégico Comarcal por parte de la Diputación.
- Presupuesto cubierto al 100% por la Diputación en los comienzos.
- Se proveía de soporte común a los programas lanzados por Gobierno Vasco, INEM y Diputación.
- Dificultades en los comienzos por la creación coetánea de la Mancomunidad del Alto Deba (se reivindica como la estructura adecuada para desempeñar esa labor de promoción y empleo).
- Se mantienen estructuras municipales como la Ermua dirigidas a la formación.
- Posteriormente, difíciles relaciones con las Diputaciones, especialmente la de Vizcaya, en el ámbito de infraestructuras por ser éste su área de actuación
- Trabas para constitución de sociedad de gestión de suelo.
- La Agencia se consolida por su competencia (Ej. IZARTUS) y se ha convertido en referente para departamentos de urbanismo o servicios sociales de Ayuntamientos pequeños (antes reticencias).

**COHESIÓN Y COMPLEMENTARIEDAD
INTRA Y EXTRA COMARCAL**

- Comarca cohesionada inicialmente.
- Ubicación de actividades por criterios de masa crítica o conveniencia, convenientemente justificados.
- Consejo como mesa de autoridad que emana criterios de actuación para municipios de modo que se coordinen las actuaciones (estructurante).
- Importancia de suponer un ente asesor para el Consejo e influir en la comarca.
- Se busca la cooperación supracomarcal (Ej. convenios para uso de suelo industrial).
- Comarca muy cohesionada en sus orígenes.
- Desarrollo del Plan Estratégico: proceso consultivo importante para empresas y otros actores comarcales.
- Difícil cooperación interterritorial.
- Necesidad de intervenir en ordenación del territorio (usos).
- Tercera edad, movilidad sostenible, industria, innovación son temas clave a futuro para cohesionar el territorio.

6. Conclusiones

- De las diversas limitaciones comarcales en el Territorio Histórico de Guipúzcoa entendemos que la que más se aproxima a los criterios de cooperación intermunicipal, identidad y cohesión territorial es la identificada por en su composición por se ámbito de actuación influencia de las Agencias de Desarrollo, coincidiendo a su vez con los sistemas productivos locales vigentes en todo el periodo de industrialización.
- La crisis económica de los 80 y 90 se puede considerar clave en el modelo de cooperación y articulación comarcal. A mayor crisis se intensifica la cooperación entre los municipios y cuando esta se recupera y crece surgen ciertos localismos.
- La base de este fenómeno que propició la cohesión territorial se sustentó en un fuerte liderazgo político y una gestión innovadora de las sociedades públicas que se constituyeron para el desarrollo económico comarcal. Las decisiones y acuerdos adoptados se suscriben mayoritariamente por consensos.
- La planificación estratégica, como metodología, contribuyó decisivamente a la lectura del mapa comarcal, su interpretación e integración municipal.
- La relación mantenida desde la esfera pública municipal / comarcal con otras administraciones públicas (provincial, regional) ha atravesado diferentes etapas, desde el reconocimiento y el uso como entidades instrumentales clave hasta la falta de colaboración y participación en el diseño e implementación de programas.
- En la actualidad existe una crisis del modelo de desarrollo cara a futuro que requiere una revisión estratégica de la orientación y una aproximación a nuevos principios y claves como la concertación público pri-

vada, la promoción de intangibles, la promoción y gestión de redes locales/comarcales, la identificación y desarrollo de nuevas áreas de negocio y actuación pública municipal, etc.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Breve incursión a los nuevos paradigmas del desarrollo territorial. Juan Sebastián Castillo Valero. En: *Lecciones de desarrollo rural: una aproximación formativa desde y para Castilla-La Mancha* / coord. por Julio Plaza Tabasco, Félix Pillet Capdepón, 2001, ISBN 84-87087-30-2, págs. 31-40

Ciudades innovadoras: clusters para la promoción económica local. GARAPEN, 2006.

Claves y retos actuales del desarrollo territorial. Las dimensiones del desarrollo territorial. El Papel de la ordenación del territorio. Documento de trabajo 3. Aportación al Congreso de Geografía Urbana de la AGE, celebrado en Mallorca en 2006. Román Rodríguez González. Dpto. Geografía, Universidad de Santiago de Compostela.

Clusters y territorio: retos del desarrollo local en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Miren Larrea Aranguren. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía.* - N.º. 53, 2003, p. 138-159

Comarcas, consorcios y otras experiencias innovadoras de cooperación territorial en España. Fermín Rodríguez Gutiérrez, Rafael Menéndez Fernández, Adrián Cadenas Nevado. CeCodet, Universidad de Oviedo. Boletín de la A.G.E. N.º 39 - 2005, págs. 177-199.

Decreto 147/1988, de 21 de Junio, por el que se regulan los Centros Tutelados de Formación Ocupacional. Departamento de Trabajo y Seguridad Social. Gobierno Vasco. BOPV. 22 de junio de 1989.

Decreto 148/1988, de 21 de Junio, por el que se articulan las medidas de estímulo a la Formación Ocupacional Continua y al Reciclaje Profesional. Departamento de Trabajo y Seguridad Social. Gobierno Vasco. BOPV Núm. 120 de 22 de junio de 1988.

Decreto 149/1988, de 21 de Junio, por el que se regulan los Programas de Iniciativas Locales de Empleo y Empleo-Formación. Departamento de Trabajo y Seguridad Social. Gobierno Vasco. BOPV. 22 de junio de 1989.

Decreto 162/1989, de 27 de junio, de modificación parcial del Decreto 84/1989, de 4 de Abril, por el que se articulan las medidas de estímulo a la Formación Ocupacional Continua y al Reciclaje Profesional. Departamento de Trabajo y Seguridad Social. Gobierno Vasco. BOPV. 21 de julio de 1989.

Decreto 46/1990, de 20 de febrero, por el que se articulan las medidas de estímulo a la Formación Ocupacional Continua y al Reciclaje Profesional. Departamento de Trabajo y Seguridad Social. Gobierno Vasco. BOPV Núm. 46 de 5 de marzo de 1990.

Decreto 46/1990, de 20 de Febrero, por el que se articulan medidas de estímulo a la Formación Ocupacional Continua y al Reciclaje Profesional. Departamento de Trabajo y Seguridad Social. Gobierno Vasco. BOPV. 5 de marzo de 1990.

Decreto Foral 26/1989 de 11 de abril sobre análisis de posibilidades de desarrollo económico a nivel municipal. Departamento de Economía. Diputación Foral de Guipúzcoa. BOG nº 80.

Decreto Foral 26/1990 de 24 de abril sobre análisis de posibilidades de desarrollo económico a nivel municipal. Departamento de Economía. Diputación Foral de Guipúzcoa. BOG nº 89.

Decreto Foral 30/1991 de 9 de abril sobre análisis de posibilidades de desarrollo económico a nivel municipal. Departamento de Economía. Diputación Foral de Guipúzcoa. BOG nº 79.

Decreto Foral 59/1993 de 16 de marzo, por el que se regula, el Programa de Actuación Comarcal. Departamento de Economía. Diputación Foral de Guipúzcoa. BOG nº 59.

Decreto Foral 60/1992 de 14 de julio, por el que se regula, para el año 1992, el Programa de Desarrollo de potencial endógeno guipuzcoano. Departamento de Economía. Diputación Foral de Guipúzcoa. BOG nº 140.

Decreto Foral 61/1992 de 14 de julio, por el que se regula, para el año 1992, el Programa de Actuación Comarcal. Departamento de Economía. Diputación Foral de Guipúzcoa. BOG nº 140.

Decreto Foral 80/2001 de 10 de abril, por el que se regula para el año 2001 el Programa de Infraestructuras Turísticas, de Formación y Empleo. Departamento de Empleo y Formación. Diputación Foral de Vizcaya. BOB Núm. 79 de 25 de abril de 2001.

Las mancomunidades en España. Pilar Riera Figueras, Carlos Haas, Cristian Amer Capdevila Departament de Geografia, Universitat Autònoma de Barcelona. Verónica Vilaplana. Boletín de la A.G.E. N.º 39 - 2005, págs. 151-176.
www.ieg.csic.es/age/boletin/39/06-LAS%20MANCOMUNIDADES.pdf

Diferencias y similitudes en las teorías del crecimiento económico. Marleny Cardona Acevedo, Francisco Zuluaga Díaz, Carlos Andrés Cano Gamboa, Carolina Gómez Alvis. ISBN: 84-688-9043-X. <http://www.eumed.net/coursecon/libreria/2004/mcal/index.htm>

Directorio de Administraciones públicas. EUSTAT. Servicio Vasco de Estadística. 2006. www.eustat.es

Directorio Local. EUDEL. Asociación de Municipios Vascos. <http://www.eudel.net>

El fenómeno industrial en Euskadi. Iñigo Agirre Kerexeta. En: Lurralde: Investigación y espacio. N. 16, 1993, págs. 75-86.
<http://www.ingeba.euskalnet.net/lurralde/lurranet/lur16/16agirre/16aguirre.htm>

El futuro de la ordenación en la Comunidad Autónoma Vasca. Jesús M^a Erquicia Olaciregui. Euskonews & Media 85.zbk (2000 / 6-30 / 7-7).

El gobierno Local en la Reforma del Estado de las Autonomías. Tomás Font i Llovet. 2004.

El modelo de desarrollo comarcal. Andrés Precedo Ledo. Universidad de Santiago de Compostela. Boletín de la A.G.E. N.º 38 - 2004, págs. 29-45

El proceso de comarcalización en el Aragón del Siglo XXI. Comunicación. Congreso MUNICIPIA SIGLO XXI, Zaragoza, diciembre 2004. J.L. Bermejo Latre
<http://www.dpz.es/diputacion/areas/presidencia/asistenciamunicipios/municipia/congreso/ponencias.htm>

Estado autonómico y gobierno local: el inicio de un nuevo ciclo. Tomás Font i Llovet. 2005.
http://www.pcb.ub.es/idp/cat/2_recercalocal/pdf/valoracio_2005.pdf

Estructura económica de Guipúzcoa. Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Guipúzcoa. - San Sebastián : Departamento de Economía y Turismo, 2000.

Geografía comarcal de Guipúzcoa. INGEBA.
<http://www.ingeba.euskalnet.net/gipuzkoa/indgipca.htm>

Geografía y administración: proyectar territorios en el siglo XXI. Jesús Burgueño Rivero. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, ISSN 0212-9426, N.º. 32, 2001, págs. 191-207
http://www.pcb.ub.es/idp/cat/2_recercalocal/pdf/valoracio_2004.pdf

I Encuentro de Geografía: Euskal Herria-Catalunya. 27-31 abril 1982. - 2ª Ed. (1ª electrónica). - San Sebastián: Ingeba, 2006.

II Encuentro de Geografía: Euskal Herria-Catalunya. 18-22 de mayo de 1987. - 2ª ed. (1ª electrónica). - San Sebastián: Ingeba, 1987. 300 p.

Innovación y actores locales en los nuevos espacios económicos: un estado de la cuestión. Julia Salom Carrasco. Boletín de la A.G.E. N.º 36 - 2003, págs. 7-30

La comarca y el Estado Autonómico: ¿realidad presente o posibilidad de futuro? Dr. A. Javier Ferreira Fernandez. Universidad de Santiago de Compostela.

La comarca y las estructuras del gobierno local. Tomás Font i Llovet. En Rafael Gómez Ferrer (dir): La provincia en el sistema constitucional español Diputación de Barcelona-civitas. Madrid. 1991

La estrategia comarcal. Gobierno Vasco. Dpto. de Trabajo y Seguridad Social. 1991

La ordenación territorial en el País Vasco. Debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades en la escala intermedia. Pedro J. Lozano Valencia. Investigaciones geográficas nº 32, (2003), pp 157-176.

Las agrupaciones municipales en la Comunidad Autónoma del País Vasco: mancomunidades y cuadrillas. Lurralde: Inv. espac. N. 28 (2005) p. 31-47 ISSN 1697-3070. Rosario Galdos Urrutia. Departamento de Geografía, Prehistoria y Arqueología. Universidad del País Vasco

Ley 1/1987, de 27 de Marzo, de "Elecciones para las Juntas Generales de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa". BOPV Núm. 72 de 9 de abril de 1987.

Ley 16/1990, de 13 de julio, sobre régimen especial del Valle de Aran. Comunidad Autónoma de Cataluña. BOE núm. 194 de 14 de agosto de 1990.

Ley 2/1983, de 7 de Marzo, sobre “ley Electoral para las Juntas Generales del Territorio Histórico de Guipúzcoa”. BOPV Núm. 29 de 9 de marzo de 1983.

Ley 3/1983, de 7 de Marzo, sobre “ley Electoral para las Juntas Generales del Territorio Histórico de Bizkaia”. BOPV Núm. 29 de 9 de marzo de 1983.

Ley 4/1983, de 7 de Marzo, sobre “Elecciones a Juntas Generales de Álava”. BOPV Núm. 29 de 9 de marzo de 1983.

Ley 6/1987, de 4 de abril, de la organización comarcal de Cataluña. Comunidad Autónoma de Cataluña. BOE núm. 99 de 25 de abril de 1987.

Ley 6/1987, de 4 de abril, de la organización comarcal de Cataluña. BOE Núm. 99 de 25 de Abril de 1987.

Ley 8/2003, de 5 de mayo, de tercera modificación de la Ley 6/1987, de 4 de abril, de la organización comarcal de Cataluña. Comunidad Autónoma de Cataluña. BOE núm. 126 de 27 mayo de 2003.

Memoria de GARAPEN 2004. GARAPEN. www.garapen.net

Nacimiento y consolidación de las Juntas Generales de Álava (1463 - 1537). José Ramón Díaz de Durana.
<http://www.jjggalava.es/webs/hnacimiento.htm>

Norma foral 6/2005, de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Guipúzcoa.
http://www.gipuzkoa.net/DFG/arautegiak/6_2005_foru_araua-c.htm

Norma Foral 63/1989, de 20 de noviembre, de cuadrillas. BOTHA Núm. 142 de 11 de diciembre de 1989.

Perspectivas de desarrollo territorial: la economía de las comarcas del País Vasco. Jaime del Castillo (co-director), M^a Ángeles Díez (co-directora); Pilar Gómez Larrañaga... et al. 1^a ed. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco, 1993. - 290 p. Serie de estudios; 10).

Plan Interinstitucional de Empleo 2003-2006. Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad social. Gobierno Vasco.

Planes estratégicos territoriales de carácter supramunicipal. Joaquín Farinós Dasí, Jorge Olcina Cantos, Antonio Rico Amorós, Carles Rodríguez Navarro, Luis del Romero Renau, Cayetano Espejo Marín y J. Fernando Vera Rebollo. Boletín de la A.G.E. N.º 39 - 2005, págs. 117-149.

Proceso de comarcalización y provincia. Municipia siglo XXI. Joaquín Tornos Mas.

Proceso de comarcalización y provincia. Ponencia presentada al Congreso MUNICIPIA SIGLO XXI “Ciudadanía y gobierno Local”, Zaragoza, diciembre 2004. J. M. Vázquez García. <http://www.dpz.es/diputacion/areas/presidencia/asistenciamunicipios/municipal/congreso/ponencias.htm>

Proceso de comarcalización y provincia. Ponencia. Congreso MUNICIPIA SIGLO XXI “Ciudadanía y gobierno Local”, Zaragoza, diciembre 2004. Joaquín Tornos Mas. <http://www.dpz.es/diputacion/areas/presidencia/asistenciamunicipios/municipal/congreso/ponencias.htm>

Real Decreto 123/1979, de 26 de Enero, por el que se regulan la organización y funcionamiento de las Juntas Generales de Guipúzcoa. BOE Núm. 24 de 27 de enero de 1979.

Real Decreto 123/1979, de 26 de Enero, por el que se regulan la organización y funcionamiento de las Juntas Generales de Álava. BOE Núm. 24 de 27 de enero de 1979.

Real Decreto 124/1979, de 26 de Enero, por el que se regulan la organización y funcionamiento de las Juntas Generales de Vizcaya. BOE Núm. 24 de 27 de enero de 1979.

Redes y desarrollo local. GARAPEN, 2005.

Sistemas productivos locales en la C. A. del País Vasco. Miren Larrea Aranguren. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco, 2000. Estudios de economía.

Sostenibilidad en el modelo de promoción económica local. GARAPEN, 2006.

Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo SLOT. Giuseppe Dematteis y Francesca Governa. Departamento Interateneo Territorio. Politécnico y Universidad de Turín. Boletín de la A.G.E. N.º 39 - 2005, págs. 31-58

The policy process: clusters versus spatial networks in the Basque Country. María José aranguren, María José, Miren Larrea e Itziar Navarro. 2006. Editado por Pitelis, C. Sudgen, R. y Wilson J. Edward Elgar.

PÁGINAS WEB CONSULTADAS:

| | |
|--|---|
| www.eustat.es | www.justicia.es |
| www.gipuzkoa.net | www.dgal.map.es |
| http://web.alava.net/ | www.euskadi.net |
| www.ingeba.euskalnet.net | http://enciclopedia.us.es |
| www.jjggbizkaia.net | www.euskomedia.org |
| www.jjggalava.es | www.pcb.ub.es |
| www.jjgg-gipuzkoa.org | www.cartalocal.es |
| www.comarcas.es | www.femp.es |
| www.comarcasdegalicia.com | http://vlex.com |
| www.gencat.cat | www.behargintza.net |
| http://age.ieg.csic.es/ | |
| www.ingurumena.ejgv.euskadi.net | |
| www.congreso.es/constitución | |

Parte III

**El territorio como
factor de desarrollo
económico.
La dimensión comarcal.**

Juan Luis de las Rivas Sanz

*Profesor Titular de Urbanismo
y Ordenación del Territorio
Universidad de Valladolid*

Juan Luis de las Rivas Sanz

Breve Currículum

Juan Luis de las Rivas Sanz, nacido en Logroño en 1960, es Arquitecto (1984) y Doctor Arquitecto (1988) por la Universidad de Navarra, y desde 1990 Profesor Titular de Urbanismo y Ordenación del Territorio en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Valladolid.

Visiting Scholar en el Politécnico de Milán (1990) y en la Arizona State University (1996). Ha sido Director del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid hasta septiembre de 2005, centro en el que desarrolla su labor investigadora. Colabora habitualmente como profesor en el Politécnico de Milán, la ESAP de Oporto y la Universidad Iberoamericana de Puebla - México-. Profesor invitado en diversos centros españoles y extranjeros, como el Instituto de Urbanismo de Caracas o la Universidad de Arizona en Tucson, participa activamente en congresos de urbanismo, medio ambiente y ordenación del territorio, y en revistas especializadas.

Ha escrito varios libros, capítulos de libros y artículos en publicaciones especializadas en urbanismo y ordenación del territorio, entre los que destacan *“El espacio como lugar”* (Universidad de Valladolid 1992), *“Il ruolo delle Regioni nell'evoluzione dell'urbanistica spagnola”* (INU, Roma, 1997); *“Avance de Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y Entorno”* (Junta de Castilla y León 1998), *“La Naturaleza en la Ciudad-Región: Paisaje, Artificio y Lugar”* (Urbana, Caracas 1999); *“Modos de urbanización y desarrollo sostenible”* (Ámbito, 2000); *“Le Canal de Castille. Sa fonctionnalité et ses chimères”* (Flux, Paris 2000); *“De la promenade au spectacle. L'architecture de l'espace public contemporain”* (Saint Etienne, 2001); *“Rapporto tra strumenti normativi e successi urbani in Spagna”*

(Territorio, Milan 2002) o *“La vigencia del plan a través de su variante territorial”* (Ciudades, 2003).

Ha escrito junto con Alfonso Vegara el libro *“Territorios Inteligentes”*, publicado en 2004 por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Es miembro del consejo de redacción de la revista Ciudades.

Participa activamente en la creación y consolidación del grupo de investigación del Instituto, donde dirige numerosos proyectos orientados a fomentar la innovación en urbanismo y ordenación del territorio, colaborando con las administraciones responsables en la materia. Así ha sido responsable de estudios especializados -Profit, Ministerios de Educación y de Fomento, Gobiernos de Castilla y León o de Asturias...-, dirige planes generales de ordenación urbana -Villamuriel, Zamora, Ávila, Ponferrada...- y planes especiales de protección y puesta en valor -Segovia, Canal de Castilla...-. Miembro durante 4 años de la ponencia técnica del Consejo de Urbanismo de Castilla y León.

Ha contribuido a introducir en Castilla y León nuevas herramientas de planificación espacial de escala regional: autor de las ya aprobadas Directrices de Ordenación del Territorio de Valladolid y entorno y de Segovia y entorno y las de las áreas funcionales de Zamora y Palencia; participa en las directrices regionales de Castilla y León -Hipótesis Territorial- y colaborador en las Directrices Territoriales de la provincia de Palencia. En 2002 su trabajo de planificación regional para Valladolid recibe el Gran Premio Europeo de Planificación Regional y Urbana concedido por el *European Council of Town Planners*, ECTP, y en 2003 la propuesta de Remodelación de los Barrios de la Rondilla y Pajarillos, en la que participa como coordinador, es seleccionada en el Premio Internacional Gubbio 2003 -Asociación Nacional para los Centros Históricos de Italia.

El territorio como factor de desarrollo económico. La dimensión comarcal.

*“Hay límites en el tamaño de los estados...
cuando son demasiado grandes o demasiado
pequeños retienen su poder natural, pero pue-
den perder su naturaleza o malograrse...”*

Aristóteles, 323 a.c.

Comarca y desarrollo

El presente escrito consiste en una reflexión sobre el factor “territorio” en el desarrollo local, realizado para la Asociación Vasca de Agencias de Desarrollo (25 Agencias agrupadas en GARAPEN) en un contexto de generación de ideas para seguir avanzando en el modelo de desarrollo local activado en el País Vasco. Esta reflexión se realiza por lo tanto en un contexto de ajuste de los modelos de configuración y actuación de las agencias locales, decididas a adaptarse a circunstancias cambiantes para cumplir sus fines y para garantizar que su gestión sea más eficaz. La dimensión comarcal es consecuencia “natural” de cualquier reflexión sobre el desarrollo local que busque trascender el municipio como referencia espacial. Además en el País Vasco existe una realidad comarcal más o menos vigente. Sin embargo ésta puede evolucionar en diferentes sentidos, por lo que sigue siendo útil una reflexión sobre la comarca y sobre su utilidad al replantearse cómo “el territorio” es un factor estratégico cuando buscamos un desarrollo más sostenible -ver Figura 1.

Al decir territorio no me refiero a un espacio administrativo. Por ello evito analizar la comarca como “ente local”. Existe sin embargo la tendencia a considerar la comarca como unidad básica de referencia para la planificación regional y para la acción administrativa, por lo que no debemos desterrar la sencillez de la definición básica de comarca, su condición de “*unidad territorial supralocal intermedia respecto al municipio y la provincia o región*”¹. En este sentido la comarca parece seguir siendo “una aspiración”, a pesar de su consolidación en el derecho administrativo español desde que la Constitución de 1978 admitiera la posibilidad de creación de agrupaciones de municipios diferentes de la provincia -con antecedentes notables, como Cataluña en la 2ª República²- y con su desarrollo en la Ley de Bases de Régimen Local de 1985. Cada Comunidad Autónoma puede, al abordar la definición de su propia estructura territorial, crear comarcas aunque con la prevención inicial de que su delimitación sea “aceptada por al menos tres quintas partes de los municipios afectados”. La comarca como ámbito de la administración territorial parece una apuesta viva en Comunidades como Aragón³ o Extremadura, y está presente en el nuevo Estatuto de Cataluña. Sin embargo, no es mi papel desarrollar el perfil jurídico de la institución comarcal.

¹ Ver “*Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*”, Grupo ADUAR, Ariel, Barcelona 2000.

² Fundadas en un sentido de comarca como región natural, identificable y perteneciente a la memoria colectiva de sus pobladores, evolucionan con criterios funcionales: una región humanizada. Ver C. Carreras i Verdguer, “*Ensayos de comarcalización en Cataluña*”, en “La región y la geografía española”, Asociación de geógrafos españoles, Valladolid 1980. Recordemos que las provincias españolas se establecen en 1833. Para una comprensión de la evolución de la comarca como ente administrativo en España, ver A. Xavier Ferreira Fernández, “*La comarca en la historia*”, Universidad de Santiago de Compostela, 2000. El pequeño municipio como problema y la comunidad de municipios como solución están en el origen de la construcción de la administración del territorio en España.

Conceptos como el de *área funcional*, comarca y área metropolitana están tanto asociados a la eficacia organizativa de la administración como al estudio de los fenómenos territoriales. Cuando un concepto abandona el campo analítico para hacerse administrativo el panorama se complica. Lo problemático de la organización de la administración en la escala comarcal está en la concreción del rol de un nuevo nivel administrativo, de si se realiza disolviendo la Provincia ⁴, cediendo competencias de la Comunidad Autónoma o bien por cesión de competencias de los ayuntamientos afectados, o mezclando estas posibilidades. No se trata sólo de introducir centros organizativos para la prestación de servicios en el territorio regional o provincial. Como anticipaba, algunas Comunidades Autónomas contemplan la comarca como realidad necesaria en la estructuración del gobierno autonómico, pero la comarca, hasta ahora, ha carecido de un perfil fuerte al permanecer como asociación de municipios con el apoyo de la administración regional, pero sin producirse una verdadera descentralización de competencias. No existe, en cualquier caso, unanimidad sobre el papel que la comarca pueda desempeñar en la estructuración de la administración del territorio. El ámbito territorial de la comarca debe ser determinado por una ley

³ Aragón ha sido un ejemplo relevante de despliegue de las Comarcas, a partir de la Ley regional 8/1996 de delimitación comarcal. La revista “Territorio. Comarcas de Aragón”, luego “Territorio & desarrollo local” -ver web, *Portal de las Comarcas de Aragón*- mostraba en los primeros años de este siglo un gran entusiasmo por las comarcas. Allí se puede leer “*comarcalizar es ordenar el territorio*”. La comarca “...se presenta como el medio más adecuado para complementar o subsanar las carencias municipales y elevar la calidad de vida de los ciudadanos, por su funcionalidad, por su adaptación al territorio, por su cercanía y por su idoneidad para la organización de muchos servicios”. Sin embargo estamos ante una simple asociación de municipios, más que ante una descentralización de la administración regional. Un balance objetivo de este caso permitiría valorar la eficacia de la comarca administrativa.

⁴ No hay que olvidar que la Constitución define la Provincia como entidad local dotada de autonomía para la gestión de sus propios intereses.

autonómica, podría afectar a municipios de varias provincias y tanto los fines como los órganos de gobierno comarcales y su funcionamiento deben ser también fijados por ley. La idea comarcial debe por ello ser admitida con interés y prudencia, las normas han diseñado un marco amplio, que permite a cada cual escoger su “traje a la medida”⁵ para que el desarrollo de la comarca tenga en cuenta las condiciones específicas de cada territorio.

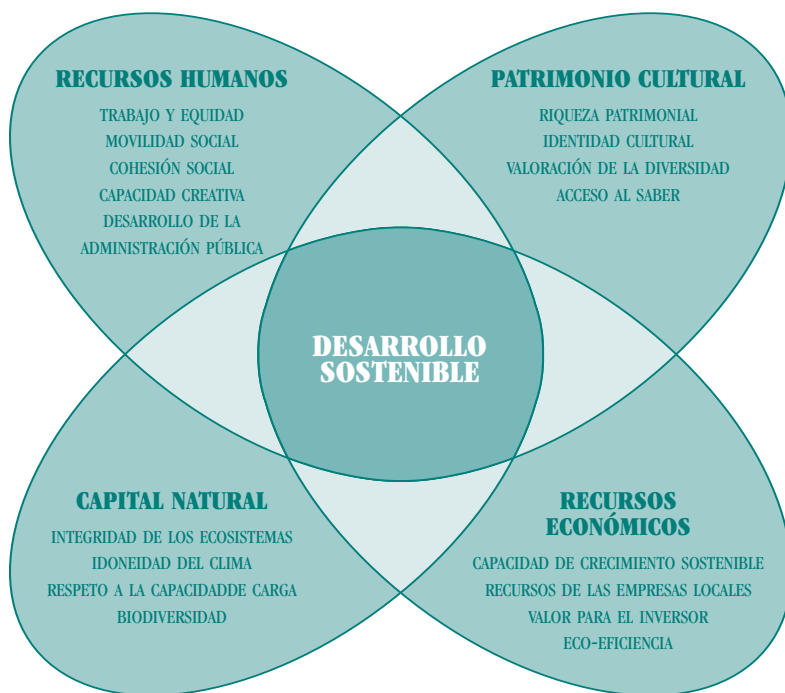


Figura 1. FACTORES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE.

Fuente: elaboración propia a partir de Giuseppe Longhi, en “*Linee guida per una progettazione sostenibile*”, Milán 2002.

⁵ Ver J. I. Laguna “*Divisiones administrativas con tendencias supramunicipales. El escaso futuro de la generalización de las comarcas*”, en Normas Provinciales de Burgos, Instituto de Urbanística, Valladolid, 1992

Para el Diccionario una comarca es simplemente una “*división del territorio que comprende varias poblaciones*”, sin embargo para la geografía, como explicaba Manuel de Terán, una comarca es la unidad regional más sencilla, la más fácilmente perceptible y con fuerte arraigo popular⁶. Esta unidad sub-regional tiende a pensarse como la más homogénea, por tratarse de una subdivisión dotada de cierta identidad, casi siempre vinculada a un centro principal. Terán relativizaba los conceptos de comarca y de región -siempre asociables tanto desde la perspectiva económica como geográfica, de manera que comarca va a ser una “pequeña región”⁷- e insistía ya entonces en la dificultad de eliminar la confusión existente: se puede hablar de *comarcas y regiones naturales, de comarcas y regiones históricas, geográficas o administrativas*. Aunque el concepto de región tiene una sólida interpretación desde la geografía y de la economía, el de comarca está más bien arraigado en la percepción común de los lugares y partes singulares del territorio. No se trata de conceptos unívocos y su polisemia nos permite asociarlos fácilmente a las ciudades y centros urbanos, a sus espacios de influencia, sin por ello interrumpir otras lecturas del territorio. Terán por ello habla incluso de la “región-plan”, de la división territorial que hace posible su racionalización, y en este sentido abre una posibilidad al planificador para trabajar con sentido.

⁶ Ver Manuel de Terán, “*Geografía Regional de España*”, Madrid 1968.

⁷ “*En el concepto de comarca los hechos humanos aparecen comúnmente como unos elementos definidores... aspectos como características de la evolución histórica, de la población y de la economía actuales*”, sin embargo lo determinante es la escala: mientras en la región hablamos de unos miles de km², en la comarca hablamos de unos cientos de km². Ver J. Vila Valentí, “*El concepto de región*”, en “La región y la geografía española”, Asociación de geógrafos españoles, Valladolid 1980. La región definida por un solo criterio -*single feature region*- es más un dominio, ya que en la definición de la región se tiende a combinar aspectos diversos.

Sin embargo la tendencia dominante en geografía y en economía es *considerar la región -o comarca- como una forma de clasificación útil para determinados fines*, en donde el proceso de delimitación puede responder tanto a características morfológicas como a criterios funcionales, o a la combinación entre ambos -ver Figura 2. Las *áreas funcionales se conciben con criterios “abiertos” de delimitación*, ajustables a razones de oportunidad y de necesidad de actuación, pero con referencias mínimas de tamaño y centralidad. Se habla por ello de *“geometría variable”*, en un planteamiento pragmático de la comarca funcional. Así mientras los municipios son las entidades territoriales básicas y las Provincias la referencia clásica en la organización territorial, las áreas funcionales son ámbitos que pueden establecerse en función de su adecuación a las necesidades de actuación en cada caso: son los marcos espaciales donde se plantean acciones territoriales integradas, apoyándose en su jerarquía de centros urbanos y en el despliegue de un gran abanico de servicios para toda la población, donde pueden plantearse estrategias coordinadas de desarrollo socioeconómico, tanto en el entorno de las grandes ciudades como en territorios singulares por sus características o necesidades, a partir de acciones concertadas entre las diferentes Administraciones y con el sector privado.

Existe además cierta convicción de que al potenciar la comarca se potencia la identidad territorial, no sólo como identidad colectiva sino incluso también como identidad física, al afectar la percepción común que se tiene de un territorio, al estructurar sus rutinas cotidianas desde los servicios públicos. Algo que es complementario en muchos contextos a la voluntad de establecer comarcas como consecuencia de la *voluntad política de organizar el territorio de la manera más equilibrada posible*, facilitando una mejor distribución de los recursos disponibles, con una mayor proximidad al ciudadano, sobre todo en contextos en los que la pequeña escala municipal dificulta la prestación de servicios públicos. Se pretende “un desarrollo más armónico” del territorio, una mejor “distribución de la renta” etc. Pero con frecuencia se procede sólo a una

“delimitación” del territorio, sin actuar en consecuencia: delimitar comarcas “ya es” ordenar el territorio.

Realidades como la desindustrialización, la crisis rural o acciones de promoción turística han facilitado una acción comarcial más exigente. En este sentido el ingreso en la UE y la disposición de fondos europeos -fondos estructurales y de cohesión- han facilitado una “organización comarcial” en la distribución de los recursos, buscando una mayor eficacia en la acción sobre el territorio y creando un contexto favorable para el desarrollo local. Así



SU FINALIDAD ES ESTABLECER UN MARCO ESTABLE QUE PERMITA DEFINIR/ORIENTAR UN MODELO TERRITORIAL

1. Seleccionar las infraestructuras que estructuran el territorio.
2. Seleccionan los espacios naturales más valiosos que hay que salvaguardar, (reservas de la biosfera, parques nacionales, bosques valiosos...).

Figura 2. CRITERIOS FUNCIONALES Y AMBIENTALES EN LA DELIMITACIÓN DE UNA REGIÓN.

han ido desarrollándose, con diverso éxito, las “agencias comarcales” de desarrollo económico, con matices muy diferentes en cada región de Europa.

*Creatividad,
riqueza y
desarrollo, ¿un
asunto local?*

Ni siquiera en sociedades tan racionalizadas como nuestras sociedades occidentales es posible dirigir los cambios y sus efectos. Algunas innovaciones críticas permitieron modificar los sistemas de producción y con ello las relaciones sociales y la organización política o del territorio. La consolidación de la agricultura permitió que el hombre pasara de nómada a sedentario y que surgieran los primeros centros urbanos ligados a la acumulación e intercambio de excedentes⁸. Durante mucho tiempo Europa y otros territorios se consolidaron como espacios ligados a la producción rural. La invención de la máquina de vapor, en los orígenes de la revolución industrial y en Inglaterra, activó un proceso que, con el desarrollo científico y tecnológico de los últimos dos siglos ha facilitado el crecimiento urbano y el abandono progresivo del mundo rural. La industria surge fuera de la ciudad, junto a la mina y el salto de agua, sin embargo la consolidación del capital y del trabajo como factores de producción diferenciados desarrollan los centros urbanos donde nuevas clases sociales, burguesía y obreros, son protagonistas del cambio. Poco a

⁸ Gordon Childe, cuando en 1950 acuña el concepto de “Revolución urbana”, concreta en el desarrollo de la agricultura el origen del proceso de cambio en la estructura económica y la organización social que va a conducir a la formación de ciudades. No podemos pensar la economía aisladamente, por ello sigue siendo útil recordar cómo G.W. Willey, F. Eckholm y R. Millon *caracterizan la civilización* en siete atributos: arquitectura monumental pública, grandes estilos artísticos, desarrollo de ciencias aplicadas, sistema de escritura, poblaciones de gran tamaño y densidad, diferenciación en clases sociales y conservación de recursos naturales para trabajos públicos y comercio exterior extensivo - “*The Patterns of Farming Life and Civilization*”, 1964-.

poco emerge un complejo contraste entre el campo y la ciudad, que más allá de sus matices, manifiesta un cambio de mentalidades y estilos de vida cada vez más arraigados en el paisaje heterogéneo de Europa. La ciudad industrial se convierte lentamente en una secuencia de espacios “segregados” donde los sofisticados barrios burgueses se distancian de barrios obreros poco habitables, entre inmensos espacios ocupados por fábricas, almacenes, tinglados ferroviarios o portuarios. La planificación evoluciona para tratar de poner “un poco de orden” en todo ello. Y es verdad que, aunque los avances sociales siempre están cargados de contrastes y aunque se pueda cuestionar el concepto de progreso, las sociedades occidentales son hoy más equitativas y prósperas que antaño.

En ese marco, la idea dominante es de que la creatividad social -entendida en sentido amplio- exige un “ambiente cultural y económico favorable”, sin embargo hay dos factores que parecen estar siempre presentes: *tamaño y diversidad*. Sólo en entornos de cierta relevancia demográfica y de cierta complejidad social se producen avances. Incluso, entre las grandes ciudades, sólo un pequeño grupo son verdaderamente “creativas”, sobre todo si se trata de grandes metrópolis globales -Nueva York, Londres, Tokio, París, San Francisco, Milán, Frankfurt...-, y pocos territorios tienen capacidad para crear su propio perfil, la mayoría sigue tendencias de éxito ya consolidadas, dependiendo de coyunturas favorables⁹.

Autores que han indagado sobre las razones de la riqueza y la pobreza de las naciones se preguntan: ¿Por qué en Europa occidental se ha levantado la civilización más rica y potente?¹⁰. El primer factor señalado es el de una *justicia social básica*, porque lo único que sabemos es

⁹ Tesis defendida con precisión por Peter Hall en “*Cities in Civilization. Culture, Innovation and Urban Order*”, Weidenfeld & Nicolson, London 1998.

que allí donde los hombres pueden, con libertad, aspirar a crecer y a decidir sobre sus vidas, donde las élites son conscientes de que no pueden explotar mecánicamente a los individuos, el desarrollo se produce. Los valores de justicia y democracia, un sentido de la equidad capaz de comprender las posturas de los más débiles, ayudando incluso a que los más débiles puedan llegar a formular posturas coherentes, son imprescindibles. Por ello *la clave de la creatividad está en el esfuerzo y en la voluntad por aprender, por avanzar en el conocimiento y en el hacer.*

Es algo que hoy podemos también deducir de contextos extremos, allí donde *el valor de la educación y de la acción pública responsable* se manifiestan imprescindibles, también junto con la *necesidad de favorecer la libertad para la iniciativa individual y colaborativa*. Sólo las sociedades abiertas son verdaderamente prósperas¹¹.

¿Y la cuestión de lo local: el papel de las regiones, ciudades y de sus redes territoriales, frente al de los Estados, en la economía y en la construcción de esta nueva “civilización”?

Muchos autores han tratado de señalar que las ventajas de las grandes ciudades conviven con las ventajas de lo

¹⁰ Siempre recomiendo el trabajo de David S. Laundes, su “La riqueza y la pobreza de las naciones”, (Ed. Crítica, Barcelona 1999) que parte del clásico, “*Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*”, de Adam Smith (1776), trabajo con el que se inaugura la ciencia económica moderna. Joseph E. Stiglitz en “*El malestar en la globalización*” (Santillana, Madrid 2002) insiste en la necesidad de un esfuerzo extraordinario para restaurar la dimensión ética en la discusión de los problemas vitales de la economía.

¹¹ Ver Amartia K. Sen, “*Bienestar, justicia y mercado*”, Paidós, Barcelona 1997; “*La calidad de vida*”, Fondo de Cultura Económica, México 1996 -trabajo de compilación realizado con Martha C. Nusbaum, para el WIDER, World Institute for Development Economics Research-; “*Nuevo examen de la desigualdad*”, Alianza editorial, Madrid 1999; “*Desarrollo y libertad*”, Planeta, Barcelona 2000.

pequeño, donde se descubren nuevas posibilidades de interacción, detectando desde su origen la gran complejidad y diversidad de los fenómenos de difusión del desarrollo sobre el territorio, siempre con impacto en el cambio de los sistemas productivos¹². Las ciudades y regiones menores comparten las ventajas con las más grandes y dinámicas si son capaces de beneficiarse de las nuevas posibilidades de interacción¹³.

¹² Illeris escribía en los años '80: *“En la sociedad de la tercera ola, sin embargo, las telecomunicaciones hacen posible la descentralización geográfica y organizativa. Los factores humanos y sociales de producción, que ahora se han transformado en decisivos, empujan hacia la realización de esas posibilidades. Pero la diversidad es una palabra clave, y otros particulares tan bien como otras producciones pueden tener éxito en un entorno metropolitano”*; ver Sven Illeris en, *“The metropolis, the periphery and the thirdwave”*, (T.P.R. 58.1987). Illeris habla de dos tipos de áreas metropolitanas: las dominadas por industria en crisis y la dominada por el crecimiento en servicios y actividades de innovación. Y de dos tipos de áreas rurales: las dominadas por una agricultura poco desarrollada y las dominadas por actividades vivas difusas. La capacidad de iniciativa local -función de factores sociales y de recursos humanos-, el factor educativo y la calidad de las condiciones de vida y del entorno, su atractivo, pasan a ser cada vez más importantes. A ello contribuye la mejora en infraestructuras, creando nuevas oportunidades: *“Cada nuevo sistema de transporte o de comunicación no sustituye solamente a otro, sino que crea al mismo tiempo nuevas oportunidades para actividades que demandan más transporte y más comunicación”*. Sven Illeris se apoyaba en la tesis de Alvin Toffler en *“La tercera ola”* (*The Third Wave*, Pan Books, London 1980; Trad., Plaza y Janés 1988): tras la revolución agrícola y la industrial, las dos olas anteriores, una nueva ola, caracterizada por nuevos estilos de vida y evoluciones técnicas, surge inmersa en un gran conflicto con lo existente y su inercia. Con la tercera ola los fenómenos de urbanización estarán arraigados en procesos derivados de la organización flexible, de la calidad humana y social, de la creatividad. *“Estamos empezando a pensar en el progreso como la floración de un árbol con muchas ramas proyectadas hacia el futuro en el que sirve de medida la misma variedad y riqueza de culturas humanas...”*. Toffler hablaba de cerrar la brecha histórica entre productor y consumidor, en una economía del “prosumidor”, con el retorno del que hace cosas para uno mismo y con nuevas formas de relacionarse o de trabajar. Sin embargo la viabilidad de la “practopia” de Toffler sigue en entredicho ya que las “antiguas estructuras” se resisten con vehemencia a desaparecer.

Sin embargo el problema está, desde la perspectiva local, en la incertidumbre que introduce la gran disparidad de factores que afectan al cambio, en la verdadera disponibilidad de recursos, no sólo materiales y tangibles, sino también intangibles, recursos humanos y culturales. No se insiste en ello lo suficiente. Daniel Bell, que consolidó el concepto de sociedad post-industrial, llega a proponer la *revisión del concepto de escasez* al darse cuenta de la importancia que los valores van a tener en la nueva sociedad. La escasez no es ya medible en términos físicos, en contraposición a la abundancia, como un tener o no tener, sino como una “...medida de diferencias relativas de preferencias a costos relativos, donde los valores son escasos en

¹³ J. Gotmann y C. Muscara en “*La città prossima ventura*”, Laterza, Roma 1991, muestran cómo sigue siendo relevante la función de centralidad desempeñada por las ciudades medias. El DATAR francés ha denominado ciudades intermediarias y cuencas de vida a entornos regionales fuera de las grandes metrópolis. Ver “*Desarrollo endógeno es la habilidad para innovar a nivel local*”, en A. Vazquez Barquero y G. Garafoli (eds.) “*Desarrollo económico local en Europa*”, Colegio de Economistas de Madrid, 1995.

¹⁴ Ver Daniel Bell, “*The coming of Post Industrial Society*”, Basic Books, New York 1973 (“El advenimiento de la sociedad post-industrial”, Alianza Universidad, Madrid 1976). No es tanto la reconfiguración total de la sociedad como un cambio de dirección de la sociedad industrial en el seno de la cual se había fundado la expansión económica y sus efectos sociales. La nueva sociedad plantea muchos problemas, entre ellos el central de *¿quién va a dirigir?*, es decir *cómo se distribuye la riqueza, el poder y el status en la sociedad*. Bell da preeminencia a la clase profesional y técnica, en la configuración de una nueva *intelligentsia*, con un papel determinante para la ciencia, al primar el saber teórico en el se funda la innovación: en el poder de la abstracción, ya que la innovación ya no es posible sin sólidos conocimientos y sin la unión entre ciencia y tecnología. Por ello el sistema político no podrá ser sólo tecnocrático, la política ha de ser árbitro con la irrupción de una sociedad comunal, donde no sólo mandan reglas de maximización de beneficios o de utilidad individual sino que se definen metas y prioridades sociales, con sistemas dirigidos a la realización de esas metas en función del bienestar social y del interés de la comunidad. Una multitud de autores han insistido en los temas anticipados por Bell y Toffler.

relación a los deseos, los recursos son escasos en relación a las necesidades... Pensando sobre la escasez en términos de costo, la sociedad post-industrial trae consigo un conjunto completamente nuevo de escaseces para la sociedad...”, se plantean ya los costos de información, de coordinación, de tiempo...¹⁴.

Una escasez que hoy afecta de forma muy desigual a las regiones. No me interesa aquí recordar el relativo fracaso de muchas políticas de cohesión territorial, evidente en el *mezzogiorno* italiano o en algunas regiones españolas, incapaces de recuperar posiciones frente a las regiones más ricas. La desigualdad permanece, a pesar del incremento de las inversiones en infraestructuras, ya que las regiones más dinámicas se comportan como polos de crecimiento¹⁵. Pero esta idea de escasez no puede abordarse desde las herramientas del *marketing territorial*, con su enfoque de los problemas orientados desde y hacia el mercado. Carecemos en este sentido de una *planificación estratégica* capaz de abordar territorios que en gran medida tienen ya resueltas sus *necesidades básicas*, sobre todo en infraestructuras clásicas, pero que sin embargo “no avanzan”¹⁶. Es difícil resolver los posibles déficit cuando lo económico objetivable se mezcla con

¹⁵ Algunos autores han mostrado cómo no se está produciendo una *convergencia regional*, todo lo contrario, en la sociedad post-industrial, y más concretamente en la España incorporada a la UE se están incrementando las desigualdades. Rodríguez-Pose ha destacado el papel de la “densidad institucional” de una región: ver Andrés Rodríguez-Pose, “Instituciones y desarrollo económico”, *CyT-Estudios Territoriales*, n°122, 1999 -monográfico sobre *desarrollo local y desarrollo regional*, desde la economía, con una inteligente introducción de Laureano Lázaro Araujo, y con artículos de Vázquez Barquero y otros, entre los que se incluye un balance de las agencias de desarrollo en el País Vasco. Estudios empíricos coinciden en una convergencia regional en España al ritmo lento del 2%, ver M^a Ángeles Sánchez Domínguez, “*Los desequilibrios regionales en España*”, *CyT-Estudios Territoriales*, n°140, 2004.

expectativas colectivas de prosperidad que no reconocen la posible disparidad en la valoración del bienestar y están dominadas por la tendencia a “exigir” la solución de los problemas a otros, sin voluntad eficiente en colaborar en ella.

Cuestionemos sin embargo una economía apoyada siempre en los análisis macroeconómicos¹⁷. Es verdad que no conocemos con precisión cuál es el *detonante de la innovación*, ya que muchas situaciones de éxito parecen irrepetibles. Pero sabemos que la innovación y la exportación tienen lugar en entornos urbanos y que éstas son razones efectivas de riqueza. Es por ello valioso el enfoque que hacía Jane Jacobs al centrar en la *capacidad de sustitución de importaciones* la verdadera fuente de riqueza de una ciudad o región urbana, algo que siempre se verifica en competición con otras. El comercio con *regiones más atrasadas* sin embargo va a depender de la invención, la curiosidad, la creatividad, que en definitiva, son “la fuente” de la riqueza real: “*La capacidad innovativa de las empresas, el uso flexible de nuevas tecnologías, la colaboración con otras empresas, la complementariedad de los trabajadores o las características generales de las ciudades son claves de la nueva organización productiva*”. Observamos grupos de ciudades y regiones que crecen y otros que se estancan. Son procesos que no pueden dirigirse desde

¹⁶ Recordemos que en contextos empresariales se suele acudir a la definición de necesidades realizadas por Abraham M. Maslow en “*Motivation and personality*” -Harper and Row, New York 1970-, clasificadas desde la necesidades fisiológicas vinculadas a la supervivencia del individuo, las más básicas, hasta las superiores de **autoestima y de realización**, pasando por las de seguridad y de carácter social, intermedias.

¹⁷ La dominante y de la que fue representativa el trabajo de Walter Isard, “*Métodos de análisis Regional*”, (Ariel, 1971) una perspectiva del estudio de la localización industrial y de la economía espacial desde herramientas de análisis econométrico, que en España se han centrado en la escala estatal y provincial.

arriba: “El desarrollo es un proceso de “hágalo usted mismo...si se quisiera definir el desarrollo económico con una palabra, ésta sería “improvisación”, un proceso de improvisación continua en un contexto que permite que las improvisaciones inyectadas en él sean adecuadas para la vida diaria. Ese contexto lo crean las ciudades que mantienen entre sí animadas relaciones comerciales...”¹⁸.

Creatividad que tiene mucho que ver también con la capacidad de interrelación e intercambio, por lo tanto una creatividad específicamente urbana, dependiente del rol de las ciudades como espacios de centralidad, de su potencial de interacción y de su capacidad para *perfilar* sus especificidades competitivas. No perdamos de vista que estamos todavía en medio de una inmensa transformación del sistema industrial y productivo, una transformación de las relaciones empresariales y de las formas laborales. Un proceso sometido a riesgos, entre los que no es menor el del estancamiento de la expansión económica, el riesgo de caer en una situación que Jacobs denomina “estancación”: *estancamiento económico e inflación simultáneos, con precios elevados y poco trabajo estable*.

Algo que activa la convicción en la importancia del saber, en la sociedad de conocimiento que también anticipó en su día Daniel Bell. Pero ha sido Richard Florida con el concepto de *smart regions -regiones inteligentes-* y con su teoría de la *geografía de la creatividad*, quien, interesado por los factores que hacen a determinados espacios capaces de funcionar como almacenes y generadores de conocimientos e ideas, ha detectado algunos aspectos generalizables de las regiones urbanas, con independencia de su mayor presencia en los “centros globales”. Florida insiste en la relevancia de la calidad de un determinado “ambiente”, fundado en los factores espaciales que ofre-

¹⁸ Ver Jane Jacobs, “Las ciudades y la riqueza de las naciones. Principios de la vida económica”, Ariel, Barcelona 1986.

cen *calidad de vida, en la tolerancia social y en la oportunidad de un fácil acceso a las infraestructuras* que facilitan los flujos de conocimientos, ideas y aprendizaje¹⁹. Insisto: estamos en la *era de los recursos humanos*, en una sociedad quizás todavía en transición hacia la *sociedad de la información*, primero denominada *sociedad del conocimiento*, donde el trabajo intelectual prima sobre el manual.

Hablar de *territorios inteligentes*, es hablar de una sociedad dinámica, capaz de aprender. Territorios cuya sociedad, más o menos conflictivamente, es capaz de dotarse de un proyecto coherente y compartido de futuro, aquellos que afrontan los retos de la globalización desde el respeto de su identidad local. Los territorios inteligentes se caracterizan por un perfil competitivo para las actividades económicas, a la vez que aspiran a un constante re-equilibrio social y defienden un modelo de desarrollo cada vez más sostenible desde el punto de vista ambiental y cultural²⁰. Son espacios capaces de aprender de la propia experiencia y de la ajena, reconociendo la aplicabilidad de estrategias de innovación que han sido eficaces en otros territorios.

Desarrollo económico local: territorio y acción innovadora

En los noventa surgieron formulaciones que interpretaban el territorio como un *agente activo de la innovación y el desarrollo* -teorías del distrito tecnológico, del medio

¹⁹ Ver R. Florida, "The rise of the Creative Class and how it's transforming work, leisure, community and everyday life", Basic Books, New York 2002. John Howkins acuña en 2001 el concepto de economía creativa. En cualquier caso el concepto de creatividad es demasiado intangible. Pensemos en el éxito de autores como Edward de Bono, gurú de la gestión empresarial, y su concepto de "lateral thinking".

²⁰ Ver A. Vegara y J.L. de las Rivas "Territorios inteligentes", FEMP y Fundación metrópoli, Madrid 2004.

innovador, y en general favorables al factor de desarrollo endógeno²¹. En algunos casos el territorio parecía ofrecer una serie de recursos materiales e inmateriales que facilitaban la acción de las empresas, que fomentaban el cambio tecnológico y la difusión del saber, actuando como “operador colectivo”. Sin embargo las claves que pueden explicar -u orientar- la aparición de respuestas locales positivas, en contextos económicos cada vez más dependientes de procesos de globalización fuera del control local, no son fáciles de generalizar.

Inmersos en un proceso acelerado de globalización, al principio sólo algunos centros neurálgicos han sido capaces de articular una dinámica de acumulación, crecimiento y modernización de los distintos componentes de su economía. Fueron determinantes los factores de escala y la disponibilidad de recursos específicos -infraestructuras, recursos humanos, servicios con alto valor añadido, centros de formación e investigación de excelencia, proximidad a centros de decisión política, una percepción social positiva del territorio...- factores que facilitan la concentración de ventajas competitivas dinámicas en dichos territorios²². En los espacios más avanzados se produce una recuperación en el dinamismo de la práctica totalidad de las actividades, aunque con especial protagonismo de las relacionadas con la distribución y el consumo, pero sobre todo con la producción, aplicación y transmisión de conocimiento²³.

²¹ Ver Laureano Lázaro Araujo, “*Viejos y nuevos paradigmas, desarrollo regional y desarrollo local*”, en CyT-Estudios Territoriales, nº122, 1999.

²² Temas tratados inicialmente por Saskia Sassen para las grandes metrópolis en “*The global city*”, Princeton Univ. Press. 1991; por Manuel Castells para los espacios de las nuevas tecnologías en “*La ciudad informacional*” Alianza Editorial, Madrid 1995.

²³ Ver P. Veltz en “*Mundialización, ciudades y territorios*”, Ariel, Barcelona 1999.

Las industrias de alta tecnología se distinguen por el empleo de información científico técnica como “materia prima” esencial, con una alta proporción de personal científico o técnico y con entornos donde la presencia de capital riesgo facilite la iniciativa empresarial. Siempre, la *calidad del producto o servicio* es el factor competitivo por excelencia, del que depende su potencial para salir al mercado.

Los sectores de la sanidad, la biotecnología, los servicios financieros o la educación son los más dinámicos. Al lado de ellos, los sectores del ocio y del entretenimiento muestran un especial vigor, con una evolución que los acerca a un turismo en expansión global. Más de un 10% de la población activa mundial trabaja en el sector turístico, que no deja de crecer y que se plantea como una nueva opción de desarrollo en muchas ciudades y regiones, al socaire de sus activos naturales y culturales.

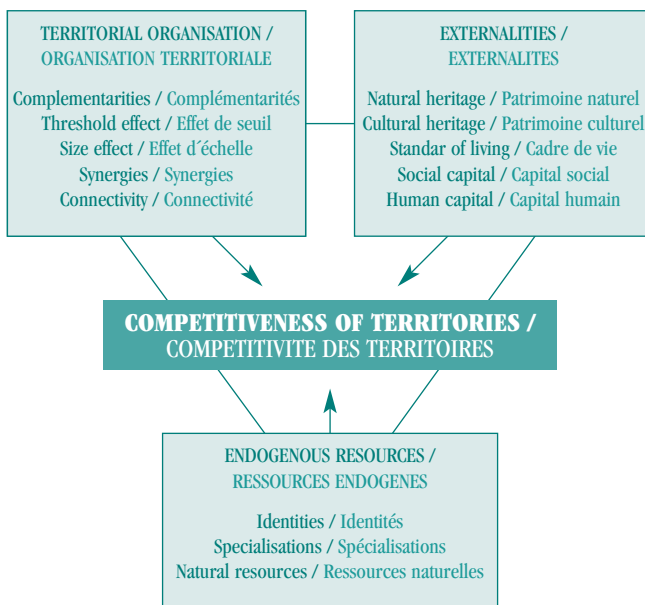


Figura 3. FACTORES DE COMPETITIVIDAD DE LAS REGIONES.
Estrategia territorial Europea, UE 1999.

Sin olvidar que el desarrollo de “la nueva economía” depende de la capacidad tecnológica y científica, hoy sabemos que pueden confluír con otros factores. Efectivamente, sabemos que las tecnologías de información y comunicación (ITC's) han contribuido a revisar las actuales condiciones de desarrollo y las variables que intervienen en él: aumenta la libertad de localización y incrementan al máximo su papel condicionantes sociales, como la cultura, educación, historia, perfil demográfico, capital social y otros. *El capital tangible de un territorio se entremezcla con realidades difíciles de evaluar, intangibles.* Es en este contexto donde la acción pública como soporte de la innovación se justifica, no sólo por la necesidad de proteger economías locales en este nuevo contexto, sino para afrontar la incertidumbre y el riesgo inherentes a las actividades más innovadoras y garantizar a la vez los beneficios indirectos que las mismas generan en sus entornos territoriales. Por ejemplo, la acción pública puede evitar el *digital divide*, la brecha digital que en la sociedad puede acentuar las fracturas sociales ya existentes²⁴.

Los analistas y actores responsables de cada región y cada comarca afrontan un contexto complejo de compe-

²⁴ En 1996 -año en el que Internet comienza a ser efectiva- el Departamento de Comercio de Estados Unidos consagra el concepto de *digital divide* y lo vincula a la diferencia en el acceso a la mejor tecnología de unas personas frente a otras. Es evidente que en su origen está la diferencia entre sociedades ricas y pobres, cuyas causas no están en lo digital, sin embargo hay dos posturas frente a las tecnologías y esta brecha digital. Mientras algunos tienden a afirmar que las nuevas tecnologías incrementan esta brecha, otros insisten en que las nuevas tecnologías pueden permitir grandes avances en las sociedades más pobres, al facilitar un acceso antes imposible a gran cantidad de información y siempre que este acceso se garantice libre. Analistas perspicaces señalan también que la brecha digital más importante, más allá de las diferencias entre países ricos y pobres, es la que se está produciendo en el interior mismo de las sociedades complejas, consecuencia de un acceso diferente de su población -por razones de clase, de cultura, de género, incluso de edad o de lengua- a las nuevas tecnologías.

tencia y de incertidumbre preguntándose sobre sus propias posibilidades, sobre cómo gestionar el futuro -ver Figura 3. Es aquí donde el concepto de desarrollo local cobra auge.

La OIT utiliza la siguiente definición de desarrollo económico local:

*“un proceso de desarrollo participativo que fomenta los acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un territorio, posibilitando el diseño y puesta en práctica de una estrategia de desarrollo común a base de aprovechar los recursos y ventajas competitivas en el contexto global, con el objetivo final de crear empleo decente y estimular la actividad económica”*²⁵.

En ella se recogen los conceptos que han dominado el debate, sobre todo la palabra mágica: colaboración. Pero ¿cómo conseguirlo?

El profesor Michael Porter identifica cuatro factores interrelacionados que resultan fundamentales para alcanzar la *ventaja competitiva de una nación, región o área local*.

El primero de ellos tiene que ver con los factores básicos relacionados con la *dotación de recursos*, o factores en los que se basa la ventaja comparativa: tierra, mano de obra y capital. A estos factores, que resultan muy difíciles de imitar, Porter añade un segundo, que consiste en una *exigente demanda de los consumidores locales* o nacionales, que tiende a crear tradiciones y culturas relacionadas con la producción o el servicio que se genera local o nacionalmente. El tercer factor de importancia es la cercanía terri-

²⁵ Ver S. White, y M. Gasser, M., “*Local economic development: a tool for supporting locally owned and managed development processes that foster the global promotion of decent work*”, Departamento de Creación de Empleo y Desarrollo Empresarial de la OIT, Ginebra, 2001.

torial, y más específicamente la creación de *clusters o agrupamientos de unidades de producción y proveedores* en torno a una determinada industria o servicio. Finalmente, el cuarto factor para Porter tiene que ver con el marco institucional y con las prácticas comerciales, los cuales contribuyen a crear *reglas de juego claras y estables*, importantes tanto para la inversión, como para el desarrollo de ventajas competitivas²⁶.

Estos cuatro factores constituyen lo algunos han denominado el “diamante” de la ventaja competitiva en el desarrollo económico local.

Un complemento concreto a la tesis de Porter está en la explicación que, mediante el concepto de “distrito industrial”, desarrolla Arnaldo Bagnasco en su “*Terza Italia*”²⁷, dando una interpretación pionera al fenómeno de innovación y transformación capilar de la economía regional de lo que se han denominado “ciudades difusas” en el Norte de Italia. Efectivamente, Lombardía, Véneto y Emilia-Romagna se caracterizan por una extraordinaria fortaleza económica a pesar del marco general de crisis, fortaleza que tiene su principal baluarte en su adaptabilidad a nuevas situaciones. Concebidas como “*distritos industriales*”, Bagnasco asigna en estas regiones italianas un papel central al *capital social de los entornos locales*, en un contexto de capitalismo cambiante. Para ello aporta

²⁶ Ver Michael E. Porter, “*La ventaja competitiva de las naciones*”, Vergara Ed., 1991

²⁷ Ver Arnaldo Bagnasco, “*Tracce di comunità*”, Bologna, Il Mulino, 1999; “*Società fuori squadra. Come cambia l'organizzazioni sociale*”, Bologna, Il Mulino, 2003. El papel desempeñado por el retorno desde finales de la década de 1960 de la primera emigración italiana, con algunos recursos económicos y formación, es definitivo, al lado de un sistema financiero capilar y una singular capacidad para apoyarse en redes locales básicas, incluso familiares.

un interpretación más compleja de la organización social, vinculada a un continuo de tejidos situaciones en interacción, con relaciones simultaneas de colaboración y competencia. Con la crisis del contrato social de la posguerra, surge un nuevo tipo de relaciones.

Para Bagnasco *capital social es el conjunto de los recursos disponibles para la acción que derivan del tejido de relaciones cooperativas en los cuales una persona está inserta.*

Se trata de algo previo a la inversión pública, como puede reconocerse en otras regiones europeas -sur de Irlanda, Flandes rural...- y en Norteamérica -Oregón, “*triangle research*” en North Carolina, etc... En estos casos el sentido la acción pública inversora orientada a la *mejora de todo tipo de infraestructuras y servicios básicos* parece responder al reconocimiento de lo que ya sucede, ya que actúa una vez activado el desarrollo. Por ello el interés se centra en el rol que pueden desempeñar los actores locales para garantizar el aprovechamiento del “*capital territorial*” existente, no tanto “*infraestructuras convencionales*” como recursos patrimoniales -culturales, naturales, identidades-, estructuras productivas y redes empresariales potenciales, siempre atentos a la función comprometida de las instituciones y a las lógicas existentes o posibles de cooperación formal o informal.

Los numerosos análisis de las estrategias y políticas de desarrollo territorial derivados del estudio de la aplicación de los fondos europeos -pensemos en los ámbitos rurales y en las iniciativas Europeas LEADER y PRODER, fondo social, fondos de cohesión, etc-, y de los numerosos los proyectos de desarrollo activados, muestran un panorama diferente, no se detectan siempre los mismos efectos. A ello se han dedicado la mayoría de los estudios y publicaciones que tratan de valorar las diferentes políticas de desarrollo local y su evolución.

La pregunta clave permanece: *¿Es el territorio un “sujeto colectivo activo”, un recurso específico del desarrollo?*

Autores Porter y Bagnasco responden que no siempre. Sus conceptos de cluster y de distrito industrial pretender mostrar situaciones en las que el territorio puede tener *un valor intrínseco* capaz de “añadir” valor a las actividades que en él tiene lugar.

No nos referimos a cualquier territorio: *“El análisis del funcionamiento de los sistemas productivos locales ha demostrado que la existencia de una red empresas industriales locales, permite la generación de una multiplicidad de mercados internos y de áreas de encuentro que facilitan los intercambios de productos, servicios y conocimiento”*²⁸. Un valor añadido que sólo se produce en entornos donde existen redes de cooperación entre empresas y de concertación entre agentes, incluidos los agentes públicos.

Aquí reconocemos la teoría del *“medio innovador”*, entendido éste como un conjunto de recursos materiales e inmateriales acumulados en determinado territorio, recursos que están organizados o integrados en redes empresariales mediante fórmulas de cooperación y emulación capaces de competir en el mercado. Un sentido análogo tiene el concepto de *“distrito tecnológico”*, desarrollo que Camagni hace del distrito industrial (1991), y que se caracteriza por la confluencia de muchos factores entre los que son centrales: la actividad económica y su integración espacial; las relaciones de proximidad y a la vez que la apertura de las empresas, arraigadas al territorio, a economías externas; la existencia de intercambio de información y la capacidad de aprendizaje; la disponibilidad de mano de obra especializada y adaptable; la cooperación entre las empresas y las instituciones públicas o privadas; el espíritu emprendedor y la capacidad de emulación; en definitiva, el saber hacer para el mercado local al lado de cultura técnica y de la capacidad de reaccionar ante condiciones adversas.

²⁸ G. Becattini en *“Sviluppo locale”*, 1997; citado por Vázquez Barquero en *CyT-Estudios Territoriales*, nº122, 1999.

Y es aquí donde se defiende la acción de la administración: en primer lugar *para reforzar la capacidad de organización* que existe en una región o comarca, y en segundo lugar *para reducir la incertidumbre*, básicamente facilitando el intercambio del saber hacer en función de las necesidades del mercado local, apoyando los procesos de creación e innovación en sus primeros y más difíciles pasos.

Por lo tanto, lo trascendental del rol del “operador colectivo”, ya sea en el medio innovador o en el distrito tecnológico, es la función central de *estabilizar el entorno*, es decir, de reducir la incertidumbre que afrontan las empresas más innovadoras, asegurando las funciones de investigación, de consolidación de las redes y de selección, transcripción y transformación de la información, y no sólo dando soporte financiero. Y es que las razones que explican la continuidad y el éxito a largo plazo e los espacios regionales o locales tiene mucho más que ver con su capital humano. con su capacidad de dotarse de una red acumulativa de conocimiento útil y con su capacidad innovadora, y menos que ver con el capital físico, infraestructuras o dotación de factores materiales.

La idea central puede ser que las *redes globales* se apoyan en nodos locales, más capaces en la medida en que lo sean sus activos relacionales y sus recursos institucionales.

Nos acercamos así cada vez más a cierto convencimiento de que los recursos externos van a perder importancia y de que hay que poner definitivamente en juego los potenciales locales existentes, la propia capacidad de actuación de cada territorio. Por ello insisto en los planteamientos que en mi opinión son más incisivos en el análisis del desarrollo de los sistemas productivos locales, que son los que tratan de detectar los *medios innovadores*, lo que denominamos *territorios inteligentes* caracterizados, en sustancia, por un cambio desde dentro apoyado en su potencial de aprendizaje. En estas *learning regions* -denominadas así en referencia la ideario pragmatista del *learning by doing*- el desarrollo local está directamente asocia-

do a lo que podríamos denominar *sistemas territoriales de innovación*. El factor humano, la gente, es el principal recurso de un territorio.

Y es que el papel dominante asignado al mercado, en un sistema abierto y más interrelacionado, hace que todas las regiones occidentales se ven comprometidas en una carrera competitiva donde sus *condiciones de partida y su capacidad de actuación* son determinantes. El “territorio” concebido como marco cultural tan sólo ofrece una oportunidad al desarrollo local, a pesar del mayor relieve económico que adquiere el turismo. Las infraestructuras y servicios de las que dicho territorio está dotado -incluso la calidad de vida como atractor de actividades y de grupos creativos- inciden al incrementar el potencial de desarrollo. Pero la capacidad de actuación va a depender de la *calidad de los recursos humanos* -recursos asociados a la calidad de los individuos, las institucionales y las empresas- *y del acceso a capital financiero*.

*Globalización
y trabajo.
Ciudadanos “en”
sus entornos
locales.*

La defensa de lo local surge como argumento frente a la alienación que la globalización genera en los individuos y grupos sociales, en el esfuerzo por afrontar una renovada *búsqueda de identidad* en plena crisis del paradigma racionalista, de su perfil claramente universalista.

Esta defensa de local exige una *hipótesis de partida*, no sometida a un proceso de falsación porque se considera innecesario: *la creatividad local y la cohesión social son los factores más determinantes en el futuro de cada región*.

Manuel Castells detalla con perspicacia algunos rasgos originarios de la globalización que contextualizan esta hipótesis: *“Un nuevo mundo está tomando forma en este fin de milenio. Se originó en la coincidencia histórica, hacia finales de los años sesenta y mediados de los setenta, de tres procesos independientes: la revolución de la tecnología de la infor-*

*mación; la crisis económica tanto del capitalismo como del estatismo y sus reestructuraciones subsiguientes; y el florecimiento de movimientos sociales y culturales, como el antiautoritarismo, la defensa de los derechos humanos, el feminismo y el ecologismo*²⁹. Son realidades que han tenido su origen en grandes centros urbanos y que han sido promovidas por individuos y grupos cosmopolitas, capaces de interactuar con otros grupos con intereses semejantes.

La disolución de trabas en el comercio internacional, la facilidad de acceso a la información y la mejora de los sistemas de transporte y comunicación hacen que las ciudades y sus regiones estén *expuestas de forma muy abierta a la competencia internacional*. Otros autores han tratado de desarrollar esta sobre-exposición. Así R. Moss Kanter acuña el concepto World Class para mostrar cómo la extensión de la competencia en la economía global produce una nueva diferencia de clases sociales, ya no entre empresarios y trabajadores, sino entre cosmopolitas y locales. *El activo de los cosmopolitas son conceptos*, es decir, su acceso al conocimiento más actualizado y sofisticado del momento. A la vez tienen competencia y conexiones, es decir, capacidad para actuar en cualquier lugar del mundo y las relaciones que les permiten acceso a las personas y organizaciones adecuadas.

Castells insiste sin embargo en aquello que puede facilitar no quedarse atrás: todo lo que va a ser relevante de alguna manera para la gente tenderá a organizarse a través de redes. Los “entornos locales” tiene la oportunidad de incorporarse a estas redes, de crear las suyas propias. Para ello son necesarias creatividad y cohesión social, a las que también se asocia la necesidad de calidad ambiental. Se trata de una creatividad fundada en la convicción en la

²⁹ Ver Manuel Castells en su trilogía “*La era de la Información: economía, sociedad y cultura*”, Alianza Editorial, 1997, vol.1º, “*La sociedad red*”; 1998 vol.2º, “*El poder de la identidad*” y vol.3º, “*Fin de Milenio*”.

necesidad de una “*formación permanente*” y de una equidad social garantizada por el *equilibrio entre libertad y justicia*. La idea es que así es posible fundar una verdadera prosperidad económica fruto de las elecciones e intereses de los grupos sociales que pertenecen a esos lugares. El capital acude siempre a contextos dotados de estabilidad y allí donde detecta estímulo colectivo para el desarrollo.

Pero ¿pueden generarse estratégicamente esa creatividad y esa cohesión social?

Desde la perspectiva local esta idea puede ser inquietante. Las teorías de la regulación³⁰ han insistido en la relevancia de los nuevos tipos de empleo en un periodo, el actual, que han denominado de acumulación flexible, destacando su tendencia a la precariedad. El trabajo, sus características y condiciones, se convierte en un factor central en la valoración de los cambios.

Los territorios globales y las nuevas economías introducen nuevos riesgos de exclusión social. Así una economía de servicios avanzados genera más trabajos de baja remuneración -a tiempo parcial o temporales- que la fundada en las manufacturas. La nueva economía no conduce sólo a empleos de alta remuneración. Lo que se produce es una reestructuración del empleo y de las formas de consumo de los diferentes grupos sociales³¹. Se habla de un nuevo régimen económico que afecta sustancialmente al amplio segmento de las clases medias, en el que se incrementan las diferencias, y aunque se crea empleo y riqueza, ésta no se distribuye con la homogeneidad a la

³⁰ La tesis central regulacionista es que no nos encontramos ante un nuevo modelo de crecimiento económico, negando así las tesis de la economía difusa o modelo de acumulación flexible, sino que estamos más bien ante una nueva forma de regulación de las relaciones económicas y sociales que esta permitiendo la reorganización del capital dentro de su tendencia secular a la acumulación.

que tendían los sistemas fundados en la producción industrial. En esta reorganización del trabajo -crecimiento de algunas élites con altos ingresos, formada por los ciudadanos más preparados o en mejor posición social, mientras que sus ingresos se alejan de una clase media cuya economía apenas crece y se aproxima efectivamente a la media, convertida en moda. Se produce así una proximidad de ingresos medios entre las clases medias y bajas, a la vez que los emigrantes componen un nuevo estrato social por debajo. Se habla de una *élite meritocrática*³², para referirse a estos grupos sociales capaces de aprovechar la tecnología de la información para generar productividad y riqueza. Los intereses de estos grupos lideran el cambio en los territorios más desarrollados, su gran capacidad de gasto tiene un extraordinario efecto en los sectores del ocio, incrementando las economías y el empleo ligados a ellos.

Efecto territorial de la nueva reorganización del trabajo es la reducción de las relaciones pendulares residencia-trabajo y el incremento de los viajes funcionales en todos los sentidos, consecuencia de la dispersión espacial del propio trabajo y de la dificultad de elección subyacente. Se comienza a hablar de “*cuenca de empleo*”, también de cuencas de vida, para referirse al alcance dimensional de esas relaciones diarias que definen una realidad territorial homogénea pero que afectan a espacios cada vez más

³¹ Ver Saskia Sassen, “*The New Inequalities within Cities*”, en *Cities in a World Economy*, Pine Forge Press, Thousands Oaks, Cal., 1994. Edward Soja y Mike Davis han mostrado como en Los Angeles, un crecimiento urbano liderado desde los intereses del sector privado ha facilitado una fragmentación espacial y social desastrosa. *La primera víctima ha sido el espacio público*, la ausencia de lugares de encuentro capaces de contribuir a la integración social.

³² Ver Agnus McIntosh, “*Towns & Cities. Competing for survival*”, E&F. Spon, Londres 1997. Interesante estudio sobre los efectos de los cambios económicos en las ciudades inglesas.

amplios -concepto de Metápolis de Ascher- y siempre en dependencia del desarrollo de los sistemas de transporte que permiten asumir las distancias. El problema va a estar en la valoración de los costes.

A la reestructuración del trabajo le corresponde una reestructuración del consumo, fundada en el incremento de la capacidad de gasto de las nuevas élites, minoritarias mayorías convertidas en motor de la economía de servicios, la que emplea a las antiguas y nuevas clases bajas. El incremento de una oferta laboral polarizada entre el trabajo muy especializado y el trabajo sin apenas calificación modifica las expectativas de unas clases medias mayoritarias en Europa. Se comienza a cuestionar desde instancias dispares el Estado Bienestar, en gran medida por la evidencia de que no se va a poder mantener la estructura que soportaba sus costes: el trabajo generado por la industria. Se produce una amplia brecha, una tendencia a la polarización económica entre un grupo dirigente más amplio y una amplia clase media baja cada vez más limitada en sus expectativas.

No es fácil anticipar si esta reestructuración del trabajo, acentuada por los procesos de deslocalización, puede corregirse en una región concreta para garantizar prosperidad y desarrollo. No es fácil desmentir el pacificado paisaje de consumidores satisfechos que se dibuja en los “despachos del capital”.

Algunos estrategias de la planificación insisten en este punto en la participación. Habría así que sustituir “gente” por “ciudadanos” y descender a la arena de la región, de la ciudad, del barrio. Hablar de ciudadanía es hablar de organización política, es hablar de *sociedad civil*, desplazando una vez más el interés hacia la esfera de lo público. John Friedman comienza uno de sus libros citando a Castells: “*Las élites son cosmopolitas, la gente es local. El espacio del poder y de la riqueza se proyecta a lo largo del mundo, mientras la vida de la gente y sus experiencias están arraigadas en lugares, en sus culturas, en su historia*”³³.

Sin embargo decir hoy ciudadano no nos lleva directamente a pasear por la Polis griega ni a evitar situaciones incómodas. La cultura y la historia no crean *per se* nuevas economías, ni permiten fabricar mecánicamente una respuesta. Por ello hay que insistir en que las ventajas de la globalización y de las redes en entornos locales están en redescubrir allí el potencial de estructuras pequeñas para actuar con eficacia. Si pensamos en el *protagonismo de los pequeños actores en la economía global* pensamos en las oportunidades de cualquier territorio con un perfil definido.

Los cosmopolitas no son sólo agentes internacionales, sino en gran medida, agentes locales. Cuanto más grande es la economía, más fuertes pueden resultar los pequeños actores: en USA, el 50% de las exportaciones son realizadas por empresas de menos de 19 trabajadores. En la sociedad de la información las interacciones van de lo macro a lo micro; de la escala supranacionales a las escalas regionales y locales, y en la creciente competencia internacional la importancia del tamaño y de la posición geográfica convive con intangibles, con las posibilidades de pequeños actores locales y de unidades productivas pequeñas y ágiles, donde sobresalen nuevos perfiles profesionales caracterizados por su polivalencia, iniciativa, capacidad para aprender y adaptarse localmente.

Las pequeñas unidades de producción son muchas veces resultado de la descomposición de grandes compañías y de estrategias de alianza que operan con mucha flexibilidad, cerca de los intereses generales de los ciudadanos y de las estructuras regionales y locales. Ahora bien, su eficacia depende directamente del desarrollo de la sociedad

³³ Douglas, Mike & Friedmann, John (Edrs.), *Cities for Citizens. Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*, John Wiley & Sons, Chichester 1998; pág. 3. Cita de M. Castells en *The Rise of the Network Society*, Blackwell, Oxford 1996, pág. 415.

del saber. Los recursos del conocimiento son móviles. *Conocimiento, educación, investigación e información son las materias primas básicas* en una realidad globalizada. Lo que algunos denominan “*brainpower*” o capital intelectual es el factor crítico en el siglo XXI. Las ciudades y regiones ahora aspiran a tener éxito en atraer y educar a los mejores talentos, la gente es el principal recurso de una sociedad. En contraste con el ritmo explosivo de crecimiento demográfico de los países en vías de desarrollo, sin duda su fortaleza, los países más desarrollados y con escasa natalidad pueden contemplar la incapacidad de las nuevas generaciones jóvenes para soportar la carga de las mayores, incluso aunque se produzca un espectacular crecimiento de la productividad y de la inmigración. Su liderazgo arraiga en su potencial de innovación permanente, porque es esta “sociedad del saber” en la que arraiga su potencial de adaptación y cambio. Por ello la clave para la prosperidad de nuestras ciudades será su capacidad para generar y atraer recursos humanos preparados.

Aquí es donde el entorno local tiene cada vez más valor, el potencial de territorios con capacidad de diálogo y cohesión social. Las oportunidades profesionales, la infraestructura educativa, las opciones residenciales, la calidad de vida, el equilibrio social, la seguridad ciudadana, el cuidado del paisaje, la calidad de los espacios urbanos son factores clave del potencial de prosperidad del territorio.

Y es aquí también donde es asunto central *la participación, la promoción de sistemas de decisión y de gobierno en los que estén representados los ciudadanos y sus diversos intereses*. Se trata de la parte de la vida social vinculada a la lucha por el derecho a tener voz, la lucha al derecho a la diferencia, la lucha por el derecho a la prosperidad. Una lucha contra el estado de cosas capaz de equilibrar las relaciones entre la élite y la gente. Pero también se trata de la construcción de una sociedad civil activa y vigorosa en la que sea posible establecer relaciones estables entre instituciones y agentes económicos.

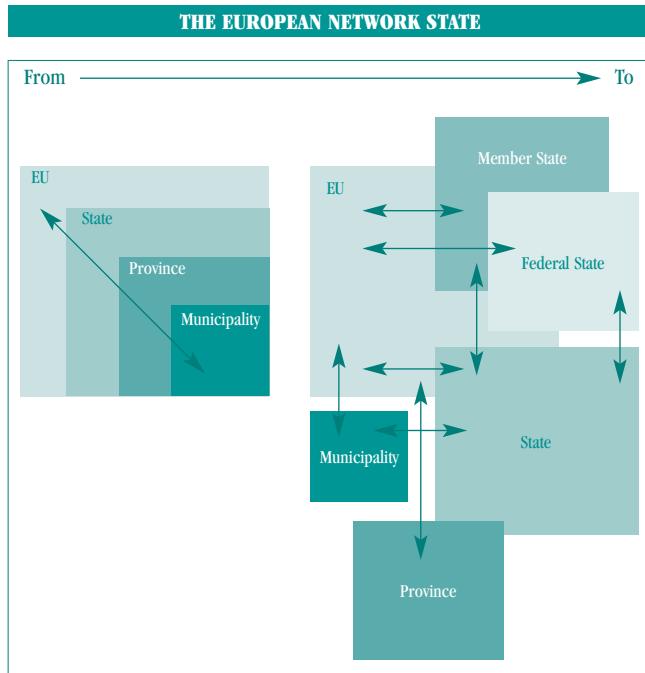


Figura 4. TRANSICIÓN A UNA RELACIÓN NO JERÁRQUICA ENTRE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.
Ministerio de Vivienda y Medio Ambiente, Holanda 2001.

A la vez, la administración pública ha de ser más dinámica, más flexible, menos burocrática y más capaz de colaborar en sus diferentes niveles -ver Figura 4.

Recordemos que el concepto de *desarrollo sostenible* exige que la planificación sea parte de un proceso social complejo y adaptativo, orientado a mejorar la salud global de los sistemas territoriales. Pero, aunque es posible detectar en la cultura territorial contemporánea preocupaciones dirigidas por lo que el desarrollo sostenible parece plantear, la reflexión sobre planificación ha sido teórica y poco practicable. Las aproximaciones habituales a la sostenibilidad del territorio se han centrado sobre todo en cuestiones relativas al rediseño y a la gestión eficaz de las infraestructuras y servicios urbanos³⁴, a la cuestión de la energía y de los sistemas ligados al ciclo del

agua, al control de la contaminación o a la gestión de residuos, y cada vez más al fomento del transporte público. Sin embargo el territorio sigue sometido a la inercia de patrones convencionales de urbanización y a lógicas de producción y consumo apenas alteradas, sin duda insostenibles³⁵.

La planificación urbana y regional, por ello, *ha de ser más empresarial y más atrevida, menos codificada; debe ser participativa y comprometida más con proyectos que con el sistema omnicompreensivo de relaciones regionales o urbanas; debe buscar alcanzar consensos limitados entre las partes enfrentadas a través de desarrollos locales meditados y negociados; la planificación regional y urbanística puede ser el proveedor de información estratégica a todos los participantes en el proceso* -ver Figura 5. El planificador no puede ya ser un observador privilegiado de lo que constituye el interés público, va a ser vital su capacidad para

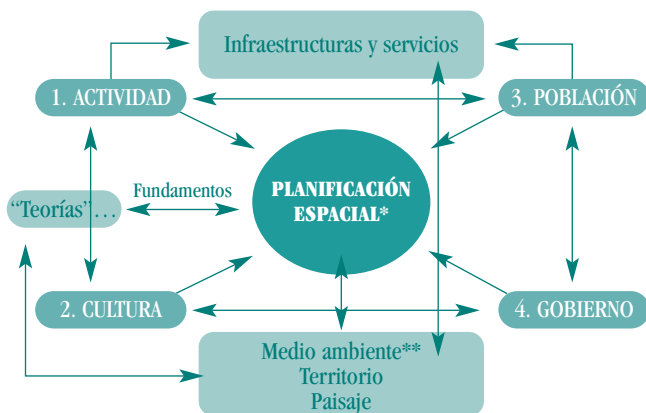
³⁴ En Urban Future 21 -Hall, P. y Pfeiffer, U., “*Urban Future 21. A global Agenda for Twenty-First Century Cities*”, E&F.Spon, Londres 2000- se recogen los elementos urbanos esenciales de la ciudad sostenible:

- una economía urbana sostenible, fundada en el trabajo y en la riqueza
- una sociedad urbana sostenible, apoyada en la coherencia y en la solidaridad social.
- un refugio urbano sostenible, garante de una vivienda adecuada y decente para todos.
- un medioambiente urbano sostenible, fruto de la estabilidad de sus ecosistemas.
- una accesibilidad urbana sostenible, fundada en una movilidad capaz de conservar recursos.
- una vida urbana sostenible, desde el esfuerzo para construir una ciudad habitable.
- una democracia urbana sostenible, realizada desde el poder que emana de la ciudadanía.

³⁵ No olvidemos que la economía -*Oikos-Nomos*, la administración de “nuestra casa”- va a ser cada vez más interdependiente de la ecología-*Oikos-Logos*, lo que sabemos sobre nuestra casa. Nuestra casa es el territorio en su conjunto, sus lugares y paisajes, sus comarcas.

ayudar a resolver conflictos y problemas específicos, en un contexto incremental de derechos de los ciudadanos y de responsabilidades que no deifique la sociedad civil, sino que sea capaz de verificar los riesgos, en la medida en que el contenido es más importante que su forma³⁶.

FACTORES QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESPACIAL. INTERRELACIONES



* En lo que no es "espacio", la planificación "espacial" actúa indirectamente.

** En "Medio Ambiente" es el sustrato básico del factor espacio.

SITUACIÓN: VARIABLES PRINCIPALES CON VÍNCULO ESPACIAL:

1. Patrones de consumo de suelo por las actividades económicas y potenciales de desarrollo local.
2. Patrones de comportamiento (su diversidad). Relevancia de la vivienda (y del factor suelo asociado). Niveles de satisfacción de necesidades y expectativas (justificación 1).
3. Sistemas de valores reconocido-reconocible (justificación 2). Territorio histórico, cultura, naturaleza y paisaje.
4. Legislación urbanística y sectorial. Gestión y financiación de las acciones derivadas del plan. Administración pública.

Figura 5. LA PLANIFICACIÓN ESPACIAL "DEPENDE" DE FACTORES AJENOS A ELLA

³⁶ Aquí parece relevante el mensaje central de la "Tercera vía" de Anthony Giddens (1997), su defensa de la responsabilidad colectiva e individual en el futuro de la socialdemocracia, de la descentralización como principio de gobierno y de la subsidiariedad como forma de construir un orden político.

*Las
“comarcas” en
Guipúzcoa.
Oportunidades y
riesgos del
fomento de la
innovación desde
la comarca.*

Desde la UE se ha promovido un giro hacia la política regional, reconociendo el factor de especificidad como principio director de la acción pública, con el fin de asumir las disparidades territoriales existentes y ajustar la promoción del desarrollo de acuerdo con las condiciones económicas de cada entorno local.

La descentralización administrativa, vinculada en nuestro caso al desarrollo autonómico, y el incremento deseado de inversión en infraestructuras pueden potenciar el papel de los centros urbanos menores más dinámicos, siempre en desventaja frente a las grandes ciudades. Sabemos que algunas ciudades no metrópolis han alcanzado niveles de desarrollo extraordinarios, análogos a las metrópolis más dinámicas y caracterizados por la evolución de potenciales locales ligados a la evolución de sus vínculos con los sistemas globales, es lo que algunos geógrafos franceses han denominado “*villes intermediaires*”. Por ello en escenarios de desarrollo globales es imprescindible tener en cuenta las posibilidades de acceso a las grandes infraestructuras -de transporte, de energía, de información...- para que el potencial dinámico de estos territorios se materialice al servicio de los agentes con creatividad locales.

Asimismo y desde una concepción abierta de la región, donde la diversidad y complejidad de las circunstancias de cada territorio permiten interpretar el espacio regional de forma variada -la lógica funcional del sistema urbano, la definición ajustada de ámbitos de desarrollo rural, la revalorización de los espacios naturales, etc-, cabe una aplicación muy útil del concepto de comarca: sobre espacios delimitados por su homogeneidad y/o por su problemática concreta.

El País Vasco es un territorio en el que las comarcas pueden desempeñar un papel fundamental. Las características geográficas y la estructura del poblamiento, gracias a la rica red de centros urbanos menores, caracteriza un marco muy eficiente de relaciones. De hecho ya lo

están haciendo, como se verifica en el desarrollo de las directrices territoriales y en la planificación sectorial que realiza el Gobierno Vasco, y a pesar del peso que en esta Comunidad Autónoma tiene la Provincia. Aún así cabe apoyar más las comarcas y dotarlas de recursos específicos, para seguir avanzando en los procesos de descentralización y reconocer con claridad que el desarrollo local surge desde los municipios -con graves problemas de financiación. Parece que “saber” que el desarrollo es un proceso de abajo a arriba y “valorar” la iniciativa local colaborativa no es suficiente. Es imprescindible estabilidad y medios en el soporte institucional para que el sector público tenga oportunidades en la promoción de un “medio local innovador”.

Sobre la idoneidad de las comarcas es singular el caso de Guipúzcoa. Ya en los años 60, se abordaban las comarcas tratando de encontrar en estos territorios una singular aptitud para constituir *“la base material o el soporte geográfico más adecuado en orden al conocimiento racional de las necesidades de las provincias en obras y servicios y a la ulterior planificación de los mismos”*³⁷. En el País Vasco surgen comarcas próximas a las actuales. Se definieron, como resultado de un estudio, 9 comarcas en Guipúzcoa, con las siguientes cabeceras: San Sebastián, Irún, Eibar, Tolosa, Vergara, Beasain, Azpeitia, Zumárraga y Zarauz. Estas centralidades se complementaban con el carácter conurbado de los espacios definidos y en su arraigo a la forma del territorio, lo que facilitaba un acercamiento preciso a la comarca.

En 1977, un trabajo denominado *“Comarcas españolas”* proponía introducir los conceptos de región y comar-

³⁷ Ver *“Las provincias y sus comarcas. Estudio sobre delimitación comarcal en las provincias españolas”*, Ministerio de Gobernación, Madrid 1965.

³⁸ Ver *“Comarcas españolas”*, Administración Institucional de servicios socio-profesionales, Madrid 1977.

ca, como complemento de los de Provincia y municipio, a los que está vinculada la división administrativa del Estado³⁸. Allí se escribe: “*La comarca, como agrupación de municipios, pertenecientes o no a la misma provincia, permite abordar el planteamiento y resolución de los problemas más concretos de la población implicada*”. Se proponen entonces para Guipúzcoa seis comarcas: Urola -con “cabecera” en Azcoitia y Azpeitia-; Nororiental -incluyendo a San Sebastián y a Irún-; Oria, con centro en Tolosa; Gohierri con centro en Beasain y Villafranca de Ordicia; Alto Deva, con centro en Mondragón; y Eibar.



Durante los últimos 20 años, 9 agencias de desarrollo local han trabajado en Guipúzcoa de una manera consolidada y cada vez más eficiente asociadas a territorios concretos, sus comarcas: Donosita Sustapena, Urola Kostako Udal Elkarta (con centro en Zarauz), Debegesa (con centro en Eibar); Oarsoaldea (con centro en Oiartzun); Iraurgui Lantzen (con centro en Azkoitia); Tolosaldea Garatzen; Uggasa (con centro en Zumarraga); Goieki (con centro en Ordizia); y Debageneko (con centro en Arrasate-Mondragón).

Su función de promoción de las economías locales se beneficia de factores arraigados de identidad territorial y sentido de pertenencia, por un lado, y de tradiciones empresariales locales fuertes y con gran capacidad adaptativa. Guipúzcoa cuenta con una población estabilizada en los últimos diez años en torno a los 690.000 habitantes en 88 municipios, sobre un territorio de 1.909 km², es decir, con una densidad de 361 habitantes/km². Densidad alta, pero que es mayor si se tiene en cuenta que está concentrada en los valles fluviales. En territorios muy conurbados como el de Guipúzcoa, hay que considerar *el alto grado de interacción entre los diferentes centros urbanos*. Los conceptos de archipiélago urbano y de cuenca de empleo pueden ser útiles aquí para concretar el fomento de un “medio innovador”, a la vez que hay que insistir en las sinergias entre comarcas y en las estrategias de mayor escala.

Efectivamente, este territorio con fuerte identidad local necesita de estrategias que permitan afrontar los riesgos derivados de la falta de tamaño -a pesar de cierto equilibrio demográfico entre comarcas- y de los efectos frontera: es decir estrategias de colaboración y sinergias para todo aquello que trascienda los intereses estrictamente locales. Ello plantea problemas de gobierno y problemas de proyecto.

El territorio siempre plantea problemas de gobierno. La dimensión comarcal puede ofrecer ventajas en el diagnóstico de las necesidades y en la acción: por su proximidad a los problemas, por la rapidez de actuación y por la eficacia en la valoración de resultados. En el territorio y en las escalas locales se manifiestan los intereses de los ciudadanos de una manera muy singular, ya que cualquier decisión afecta directamente a sus vidas. Los grandes temas como la competitividad económica, el equilibrio social, la calidad de vida y la sostenibilidad ambiental son conceptos demasiado vagos si no se materializan en acciones locales concretas, si no conducen a proyectos de mejora que van a depender de la capacidad colectiva y característica de cada región o ciudad para innovar y compartir estas inno-

vaciones y para reinventar su gobierno del territorio en un mundo cada vez más interrelacionado. Teniendo en cuenta la limitación de recursos humanos y económicos y los límites temporales de los periodos del gobierno local, la identificación de proyectos estratégicos y prioridades básicas debe ser un momento dinámico y esencial de la política territorial. Aquí la comarca ha de compartir su visión con estructuras territoriales mayores.

Podemos distinguir de hecho “territorios con proyecto” y “territorios sin proyecto”. No se trata ya de buscar equilibrios, sino de materializar un compromiso tenso para resolver los problemas en la medida que estos aparezcan, buscando la formulación de proyectos fuertes, ambiciosos, adaptativos y diversos. El éxito exige perseverancia en agendas que articulen con inteligencia los diferentes componentes del desafío: competitividad económica, cohesión social y sostenibilidad ambiental. Inmersos en una economía basada en el conocimiento, en la innovación y en el capital intelectual, insisto en que los factores de competitividad no son puramente económicos, dependen también del equilibrio social y de la calidad ambiental. Para lograrlo un territorio debe ser capaz de plantear sus propios proyectos apoyándose en análisis solventes y específicos, desarrollando estudios integrados que evalúen sus resultados. Esto no es posible sin que los gobiernos locales y regionales tengan la visión y la credibilidad necesaria, sin que exista capacidad de colaborar con el sector privado y con la sociedad civil y sin la voluntad de desarrollo a largo plazo de objetivos y proyectos colectivos.

Lo que sólo en algunos pocos lugares se produce espontáneamente, fruto de sus características de clima y paisaje, de historia económica y patrimonio cultural, en la mayoría de los lugares sólo se puede producir como resultado de una inteligencia colectiva aplicada sobria, constante y sabiamente para enfrentarse a lo que parece “*el estado natural de las cosas*”: la modernización tecnológica de la estructura social y productiva, la interacción universidad-empresa con cauces solventes para la transfe-

rencia de saberes, la diversificación sectorial del tejido empresarial y la articulación en las empresas de las funciones comerciales, financieras y de gestión, la ayuda a los jóvenes en sus iniciativas... sin que existan recetas universales. Pero no desdeñemos el carácter específico de cada lugar, la convicción de que un claro indicador de la salud del territorio va a ser la calidad de sus espacios -no sólo histórica, sino su diseño- y de sus servicios públicos.

Así parece posible entre las estrategias activadas en un territorio, incorporar nuevos aspectos, dirigidos directamente a consolidar el *atractivo del medio local*:

- *Talento*, las condiciones para atraerlo, desarrollo de actividades innovativas que permiten avanzar a la nueva economía.
- *Calidad/estilo de vida*, calidad ambiental de los espacios y la calidad de las infraestructuras que los sirven.
- *Conectividad*, rápida y eficiente entre lugares, entre instituciones y entre profesionales diferentes.
- *Oportunidades*, sinergia entre la investigación y la industria, acceso a recursos económicos allí donde se está incrementando el conocimiento.
- Una apertura a *interpretaciones más ambiciosas del territorio*, una cultura mucho más atenta a la naturaleza, para lo cual habría que dejar constancia de algunas ideas:
 - Lo urbano sólo tiene sentido en relación con su región. Sistemas territoriales policéntricos, un orden que no es sólo fruto de la jerarquía, sino de la interacción y convivencia de centros con perfiles y rangos diversos.
 - No debemos pensar lo urbano como algo radicalmente diferente de lo rural. Formas de urbanización adaptadas al territorio, modelos menos congestivos y de integración con el paisaje, sin disolver su identidad cultural.
 - El respeto a la naturaleza y a sus recursos no depende sólo de lógicas de protección.
- Se debe avanzar cada vez más hacia fórmulas negociadas de desarrollo, insertas desde el proceso de defini-

ción de objetivos y estrategias de desarrollo, que permitan colaborar a los agentes implicados.

Cualquier territorio y ciudad hoy corre el riesgo de perder el control de su desarrollo, el riesgo de pasar de ser sujeto del cambio e instrumento de integración y creatividad a ser un objeto dependiente de las fuerzas más expansivas, un instrumento de segregación y anonimato. Un ejemplo físico de ello está en la anodina e intensa difusión de lo urbano por algunos territorios, sin espacios dinámicos y de calidad, con bajas densidades que a veces ocultan amplios espacios de degradación. Sabemos que los grandes desafíos resumibles en tres conceptos, *globalización, sostenibilidad y cohesión*³⁹, no pueden abandonarse en propuestas sin contenido. Hay que actuar. Y aunque las grandes regiones urbanas mantienen su posición de ventaja, también los “*territorios intermedios*” pueden resultar eficaces, incluso rentabilizando costes menores en asuntos centrales como el transporte, la energía, la educación, etc..., y beneficiándose de su incorporación a relaciones regionales dinámicas.

El apoyo al desarrollo es imprescindible y para ello propongo más accesible enunciar lo que *habría que evitar*, cuando se aspira a consolidar un *medio local innovador*. Hay que evitar:

- el apoyo indiscriminado a proyectos de desarrollo planteados sin evaluación solvente de las propuestas y de evolución.
- la falta de coordinación entre agentes y administraciones participantes en cada proceso.
- favorecer en exceso a agentes o empresas “ya instalados” o a grandes corporaciones, evitando asumir riesgos con “nuevos” emprendedores y “nuevas” ideas.

³⁹ Ver Roberto Camagni, “*European Cities and Global Competition: The Economic Challenge*”, 2nd Biennial of Towns and Planners in Europe, Roma 1997.

- la inadecuada difusión de la información tecnológica disponible, de la innovación realizada o de los programas en curso.
- la búsqueda de rentabilidades a corto plazo, la ausencia de una evaluación flexible de resultados.
- minusvalorar el factor educativo, la formación permanente, el acceso efectivo y eficiente al conocimiento.

La planificación es útil si nos damos cuenta de que ningún territorio puede ser competitivo en todo. Lo ideal es desplegar el limitado arsenal de recursos humanos y materiales disponibles hacia las actividades que mejor sirvan al conjunto de la comunidad. En este sentido hablamos de proyecto o de agenda de un territorio. Y para ello ni siquiera la información que necesitamos para definir un perfil de futuro es la tradicional. Se necesita conocer acontecimientos y condiciones del amplio contexto en el que se desenvuelven. Esto exige nuevos métodos de trabajo y nuevos instrumentos destinados a *incrementar el capital humano, el capital tecnológico y el capital público*.

Un medio innovador no surge de la re-organización administrativa del territorio. La planificación territorial siempre ha defendido una concepción útil del concepto de región, aunque ello exija una comprensión más precisa y abierta de los elementos que dan forma a cada territorio. “Región” expresa el conocimiento organizado de un territorio⁴⁰. Más que concepto administrativo, estamos ante un aglutinador de la experiencia y del saber que puede ser expresado con coherencia espacial: una comarca o región adaptada a los condicionantes de una realidad territorial determinada, a la diversidad y singularidad de situaciones diferentes.

⁴⁰ Ideas que comparte Patrick Geddes con Elisée Réclus y Vidal de la Blache, padres de la geografía regional. Para la geografía el concepto de región es amplio y aplicable con intenciones diversas. Región procede de regio, la línea recta que los augures romanos trazaban para delimitar los espacios del cielo. Ver J.Ortega Valcárcel, *Los horizontes de la geografía* -Ariel, Madrid 2000.

Ramón y Cajal solía insistir en que *es mucho más importante lo que hay que hacer que lo ya hecho*. Existen riesgos, oportunidades y desafíos no descritos en este limitado cuadro de referencias territoriales y de ideas que plantean críticamente las necesidades de mejora. Por ello, si es verdad lo que dice el viejo aforismo británico, “*no existe el mal tiempo, sólo la ropa inadecuada*”, siempre deberíamos estar preparados para aprender, de nuevo, a vestirnos.



Garapen

GARAPEN AGENTZIEN
EUSKAL EKARTEA

ASOCIACION VASCA
DE AGENCIAS DE DESARROLLO



Mikroenpresarentzako gunea
Un espacio para la microempresa



Europako Gizarte Fundoa
Fondo Social Europeo

eQual