

I. Artículos

El análisis de la lógica del desarrollo territorial a través de sus procesos de planificación estratégica. Propuesta metodológica y aplicación en Andalucía*

The analysis of the territorial development logics across its strategic planning processes. Methodological proposal and application in Andalusia

Clemente J. Navarro Yáñez

María Ángeles Huete

Centro de Sociología y Políticas Locales

Universidad Pablo de Olavide

Recibido, Julio de 2007; Versión final aceptada, Marzo de 2009.

PALABRAS CLAVE: Desarrollo local, Planificación estratégica, Análisis contenido, Metodología

KEYWORDS: Local development, Strategic planning, Content analysis, Methodology

Clasificación JEL: 0210, R510, 0290, 0220, 0200

RESUMEN

La Planificación Estratégica es una metodología sistemática para planificar procesos de desarrollo. Pero además, por ello explicita el análisis y estrategias que los actores participantes realizan para promover el desarrollo en un territorio. Ello ofrece la posibilidad de analizar, reconstruir, la estrategia que tales actores plantean así como la lógica que han utilizado para ello, ya sea para cada uno en particular, ya sea, por agregación, para ámbitos territoriales más amplios (regional, estatal, ...).

Aquí se plantea una posible metodología para poder realizar tal análisis, aplicándola a casos de planificación estratégica en Andalucía para mostrar su pertinencia y potencial validez.

ABSTRACT

The Strategic Planning is a systematic methodology to plan development processes. But in addition, it explicits the analysis and strategies that the actors take in order to promote the development of a territory. It offers the possibility of analyzing, reconstructing, the strategy that such actors raise as well as the logic that they have used for it. Either for a especial case, or by aggregation for wider territorial areas (regional, state...).

Here a possible methodology appears facilitate such analysis. This methodology is applied to cases of strategic planning in Andalusia in order to show its relevancy and potential validity.

* Este estudio se ha realizado en el marco del Observatorio del Mundo Local, del que forman parte la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, La Dirección General de Administración Local de la Junta de Andalucía y la Universidad Pablo de Olavide.

No cabe duda que una de las consecuencias de la globalización ha sido el establecimiento de una lógica de competencia inter-territorial por la que los territorios tratan de desarrollar estrategias adaptativas a su entorno para promover el desarrollo y bienestar de sus poblaciones. Aunque inicialmente se trató de un proceso emergente, posteriormente ha sido estudiado para revelar las posibles 'claves del desarrollo local', así como 'codificado' a través de medidas, programas o políticas desde diferentes administraciones; poniendo esto último de manifiesto que el desarrollo local ha de integrarse en estrategias de desarrollo territorial a una escala más amplia, como la regional, la estatal o la europea.

Tal reflexión y pautas de actuación pública han ido dando lugar a un modelo o estrategia 'canónica' de desarrollo local/territorial basada, principalmente, aunque no únicamente, en la exploración y potenciación de recursos endógenos, junto a una mejora en el acceso a las redes de carácter global. Pero también ha dado lugar al desarrollo de una metodología explícita por la que los actores socio-económicos en el territorio pueden analizar las posibilidades de fomentar tales procesos y diseñar actuaciones al respecto, a lo que viene denominándose 'procesos de planificación estratégica' o 'Planes Estratégicos'. Estos reflejan explícitamente el diagnóstico y propuestas de actuación que hacen sus participantes; si se quiere 'su visión' del desarrollo para su comunidad, para su territorio; lo que significa poder analizar de una forma sistemática la 'lógica' que los actores participantes en tales procesos despliegan en relación al desarrollo local-territorial. Y por agregación, la lógica modal de desarrollo local-territorial en un escala más amplia, como la regional.

El presente trabajo trata de hacer una propuesta metodológica que permita reconstruir, conocer, tal lógica. Para ello, en el primer apartado, se presentan ideas básicas sobre los factores del desarrollo local-territorial, así como aspectos básicos de la metodología de los procesos de planificación estratégica, y con ello, su potencialidad como instrumento de análisis de la lógica del desarrollo local por parte de sus propios actores. En el segundo apartado se presenta la propuesta metodológica. En el tercero se aplica, de modo exploratorio, a 32 casos de planificación estratégica en Andalucía, discutiendo sus resultados en el cuarto y último apartado.

1. DESARROLLO LOCAL-TERRITORIAL Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA: SISTEMATIZACIÓN DE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y LA POTENCIALIDAD DE SU ANÁLISIS.

El 'desarrollo local', entendido como el conjunto de estrategias que ponen en marcha comunidades o territorios específicos para promover el desarrollo socio-económico y el bienestar entre su población ha sido, en principio, un proceso emergente, surgido como iniciativas de determinadas comunidades y territorios

para enfrentar el desafío de los procesos de re-estructuración económica y política de las sociedades contemporáneas. Esta manifestación del denominado 'nuevo localismo' (Gotees y Clarke, 1993; Navarro, 1998), del nuevo papel del ámbito local en el contextos de la globalización (Sthörn, 1990; Clarke y Gaile, 1998), se pone de manifiesto a finales de los setenta por el conocimiento de iniciativas exitosas por parte de determinados territorios. Entre ellos destaca el caso de la 'Terza Italia', dando cuenta su estudio de la importancia de otros recursos además de los de carácter económico o los relacionados con la localización, tal y como la existencia de culturas cooperativas, redes de empresas o la importancia de la interacción entre poderes públicos y agentes socio-económicos¹.

A partir de ahí, tanto desde el mundo académico como desde los poderes públicos se inicia un proceso o intento de 'codificación' de la que pudiera denominarse 'teoría o visión del desarrollo'. Desde la perspectiva académica este esfuerzo supone conocer el conjunto de factores que explican el éxito de determinados territorios en la promoción del desarrollo local-territorial, y desde la perspectiva de los poderes públicos, los factores que aumentan o aumentarían las posibilidades de éxito de iniciativas de desarrollo local-territorial, y por tanto, susceptibles de apoyo a través de diversas iniciativas o políticas².

Muestra de ello es, no sólo la abundante literatura sobre 'desarrollo local', 'desarrollo endógeno', 'desarrollo rural' o 'desarrollo territorial', sino su concreción en la forma de políticas europeas, estatales y regionales al respecto, cuyo punto de partida cabría situar en el programa comunitario LEADER. Ahora bien, aunque tal inicio se encuentra, fundamentalmente, en el desarrollo rural en atención a la crisis del medio rural de los años ochenta y la transformación de la Política Agraria Comunitaria en Política Rural de la Unión Europea (Pérez Yruela et al., 2000), bien es cierto que cada vez en mayor medida la codificación realizada se aplica al ámbito urbano en la forma de planes de 'desarrollo urbano-territorial' en los municipios, en donde la 'Estrategia Territorial Europea' es un referente básico, a pesar no existir programas o políticas específicas al respecto (Faludi, 2006). Ambos casos, además, muestran la importancia de integrar los esfuerzos de desarrollo comunitario en estrategias de desarrollo territorial más amplio.

En general, tal esfuerzo de codificación viene a señalar que el desarrollo local-territorial consiste en cierta combinación de tres tipos de recursos con los que cuentan, o debieran contar, los territorios para alcanzar cierto éxito en su objetivo de mejora de la calidad de vida de sus poblaciones, a saber³:

- 1 Al respecto pueden consultarse, por ejemplo, Bagnasco (1977) o Becattini (1998).
- 2 En adelante, por cuestiones de estilo, se utilizarán como sinónimos los términos 'desarrollo local', 'desarrollo territorial' y 'desarrollo local-territorial'.
- 3 Tal y como señala Blakely a mitad de los noventa: "Desarrollo Regional/local = f (recursos naturales, mano de obra, inversión de capital, empresariado, transporte, comunicación, composición tejido

- recursos económicos: la dinámica económica local (sectores más relevantes, volumen y naturaleza del tejido productivo, ...) y elementos de localización (infraestructura, disponibilidad de suelo, sistema fiscal, cercanía a centros de actividad económica,...) como factores clásicos del desarrollo local, a los que se viene uniendo la existencia de procesos productivos específicos (agro-industriales, artesanía, ...) o la existencia de recursos naturales y patrimoniales en torno al entretenimiento o el denominado 'sector creativo', los que actuarían como recursos endógenos⁴.
- recursos humanos: la estructura y dinámica demográfica (envejecimiento de la población, migraciones,...), y su impacto en el mercado de trabajo (población activa, desempleo,...), y en especial, la formación o cualificaciones de la población⁵.
- recursos socio-comunitarios: en lo que cabe destacar el capital social (como formas de integración comunitaria y actitudes cooperativas), los servicios personales y de bienestar existentes en la comunidad (equipamientos, servicios que se prestan,...) o las relaciones con el entorno intergubernamental (la existencia de apoyo político y/o financiero)⁶.

La combinación de tales factores debería permitir el diseño de una estrategia adaptativa del territorio a un contexto de creciente competencia inter-territorial en el marco del proceso de globalización⁷. O más concretamente, la movilización y uso

industrial, tecnología, tamaño, exportaciones, situación económica internacional, capacidades del gobierno local, gasto público regional y estatal, y ayudas al desarrollo)' (Blakely, 1994: 53). Otras aportaciones en donde se consideran estos factores en relación a la elaboración de una teoría del desarrollo local pueden encontrarse, por ejemplo, en Clarke y Gaile (1998), Sthörn y Taylor (1981) o Vázquez Barquero (1998, 1993). La agrupación en los tres tipos de capitales/recursos aquí presentada es responsabilidad del autor del presente trabajo, y en ningún caso se pretende realizar una aportación analítica respecto al desarrollo local, sino resumir aportaciones realizadas al respecto.

- 4 Sobre la importancia de los factores de localización, como perspectiva, pero también estrategia clásica de desarrollo local, puede consultarse Clarke y Gaile (1998), a lo que denominan 'primera ola' en las estrategias de desarrollo local. Sobre el papel de procesos productivos emergentes, las aportaciones, y aplicación al caso andaluz de Caravaca et al. (2002). En cuanto al entorno ambiental, el patrimonio, el entretenimiento y el sector creativo como recursos para el desarrollo local, Clark (2006). Para una discusión sobre el denominado 'desarrollo endógeno' Sthörn (1990).
- 5 A este respecto, puede consultarse el ya clásico de Schultz (1963).
- 6 Sobre la identidad local como recursos para el desarrollo Ray (1996). Sobre el capital social, por ejemplo, Putnam (1993), Whiteley (2000), Falk y Harrison (1998) o Krishna (2002). Sobre el entorno intergubernamental y los servicios públicos, como 'capital gubernamental', puede consultarse Narayan (1999). En Woolcock (1999), sobre la importancia de la integración comunitaria y los lazos de esta con el exterior como claves del desarrollo local. Para un análisis empírico al respecto en Andalucía, Garrido y Moyano (2002).
- 7 Para una revisión de la perspectiva de competición inter-territorial en el contexto de la globalización puede consultarse Knox y Taylor (1996).

de tales recursos por parte de las autoridades públicas y/o los actores socio-económicos en el territorio podrían actuar como 'ventajas competitivas' favorecedoras del desarrollo endógeno en un contexto de progresiva dualización territorial entre ciudades o territorios globales y los que no lo son (Stöhr, 1990).

Ahora bien, además de tal 'visión canónica' del desarrollo local-territorial, se produce asimismo un proceso paralelo de sistematización de metodologías para proceder a su planificación, cuya manifestación más desarrollada pudiera encontrarse en los procesos de planificación estratégica territorial, 'Planificación Estratégica', o más llanamente, 'Planes Estratégicos'⁸. Su objetivo principal es establecer una metodología que haga posible el establecimiento y sistematización de aquellas actuaciones estrategias que hagan competitivos a los territorios a largo plazo en base a los recursos de que disponen o pueden incentivar y mediante la participación del mayor número posible de agentes sociales, económicos e institucionales. Para ello, después de una fase de diagnóstico o análisis estratégico para conocer potencialidades y limitaciones, para lo que, por lo común, suele utilizarse la conocida metodología DAFO⁹, se delimitan objetivos y líneas de actuación por los que alcanzarlos, lo que constituiría las denominadas '*líneas estratégicas*' (Pascual, 2002; Font y Rivero, 1999).

Cabría señalar, pues, que estas dos grandes fases dan cuenta de la lógica desplegada por los actores para promover el desarrollo en sus territorios. Por tanto, su análisis permitiría reconstruir tal lógica. ¿Cómo conocer, reconstruir la lógica que subyace a la estrategias o estrategias de desarrollo explicitado?.

2. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EL ANÁLISIS DE LOS MODELOS Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL A PARTIR DE LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA.

Tal y como se ha indicado anteriormente, en la mayoría de los casos, el análisis estratégico adopta la forma de diagnóstico mediante el uso de la conocida metodo-

8 En Blakely (1994) puede encontrarse las ideas de la planificación estratégica aplicadas a la 'planificación del desarrollo económico local'. Aunque el concepto de 'Plan Estratégico' suele usarse en general para los ámbitos urbanos (ciudades), se trata de una metodología que no presupone esa característica de los territorios que la aplican, y que tampoco debe confundirse, aunque puedan estar relacionados, con los procesos de planificación urbana (Planes, general o parciales, de urbanismo).

9 Evidentemente la metodología DAFO no es la única existente para realizar tal tipo de diagnóstico estratégico, pero es cierto que suele ser la más extendida, en lo que pudiera contar su simplicidad que facilita su uso entre participantes no expertos en los procesos de planificación estratégica. Otras técnicas de análisis y planificación en relación al desarrollo territorial pueden consultarse en Communautés Européennes (1999) o en FAMP (2003).

logía DAFO, que distingue entre debilidades y amenazas, por un lado, así como entre fortalezas y oportunidades, por otro. En general, las primeras agrupan los puntos débiles como áreas desfavorables -o de mejora- que enfrenta el territorio, mientras que las segundas vendrían a constituir sus áreas favorables -o puntos fuertes-. El análisis conjunto y comparativo de ambas daría cuenta del '*espacio estratégico*' con que los actores creen contar para establecer estrategias de desarrollo. Cabe pensar que las *lógicas de desarrollo local-territorial* son el resultado de *cierta combinación entre espacio estratégico y líneas de actuación*. Si se quiere, cabría inferir o reconstruir la lógica que subyace al modelo o estrategia de desarrollo planteado en el proceso de planificación estratégica desvelando el modo -lógica- en que el diagnóstico y las opciones estratégicas adoptadas son articulados por los actores participantes en el proceso. Tal esquema ha tratado de presentarse en la Figura 1.

FIGURA 1
LA LÓGICA DEL DESARROLLO LOCAL-TERRITORIAL: ESPACIO Y ACCIONES ESTRATÉGICAS.



Fuente: Elaboración propia.

2.1. Propuesta metodológica: análisis de contenido del proceso de planificación estratégica.

Ahora bien, ¿cómo conocer, reconstruir empíricamente tales lógicas a partir de los propios Planes Estratégicos?, ¿cómo hacerlo de forma que puedan comprarse y/o analizarse conjuntamente diversas propuestas de desarrollo local?. Una posible estrategia de investigación sería el análisis de contenido de la documentación que los Planes ofrecen. Ahora bien, el reto que ello plantea es delimitar una unidad de análisis que mida ambos aspectos de forma que puedan compararse y/o analizarse conjuntamente diversos procesos de planificación estratégica. En esta propuesta se han tomado como tal las *áreas de diagnóstico o actuación* que se mencionan en los Planes Estratégico en la forma de 'temas'. Ello supone que deben utilizarse los mismos temas en el análisis de cada una de las fases del proceso de planificación estratégica, así como en los diversos planes que se analicen conjuntamente.

La cuestión es: ¿qué temas o áreas deben incluirse?, ¿cómo delimitar cada uno de ellos?. A este respecto se han considerado dos cuestiones. Por un lado, la literatura sobre planificación estratégica y desarrollo local en donde se encuentran indicaciones acerca de los 'factores' que pueden fomentar o inhibir el desarrollo local (recursos económicos, humanos y socio-comunitarios). A partir de ello es posible establecer una serie de temas o áreas que son susceptibles de consideración en el diagnóstico o en las líneas de actuación en los procesos de planificación estratégica.

Con ello se elaboró una ficha de codificación como instrumento para la recogida de información en la se codifica la presencia (valor 1) o ausencia (valor 0) de cada uno de los temas considerados. Mediante la aplicación de este instrumento a la documentación proporcionada por 15 Planes Estratégicos (el 50% del total analizados), se trato de validar la pertinencia de los temas incluidos, así como enriquecer el instrumento con otras áreas o temas que originalmente no habían sido incluidos y que si aparecían en los Planes considerados. En concreto, los temas y sub-temas finalmente considerados fueron los que aparecen en el Cuadro 1.

En lo que se refiere al la fase de diagnóstico, además de considerar el grado en que aparece cada tema o sub-tema, se ha considerado su pertinencia en cada una de los cuatro aspectos del diagnóstico realizado mediante la metodología DAFO. En concreto, hay temas que, en principio, pueden aparecer en cada uno de ellos, pero hay otros que, por definición, por su propia naturaleza, no pueden aparecer en todos ellos. Por ejemplo, el bajo nivel de formación académica de la población cabe considerarse como una debilidad, pero no como una amenaza exterior. Del mismo modo, el contexto intergubernamental puede ser una amenaza o una oportunidad, pero en ningún caso una debilidad o fortaleza propias. Si cabría considerarlo cuando se trata de relaciones inter-municipales de miembros o participantes del

CUADRO 1
'FACTORES' DE DESARROLLO: TEMAS Y SUB-TEMAS INCLUIDOS
CONSIDERADOS EN EL ANÁLISIS

Factores de desarrollo	Temas	Sub-temas			
Capital o recursos humanos	1	Dinámica demográfica	110	Dinámica demográfica	
			120	Concentración núcleos urbanos	
	2	Mercado de trabajo	210	Mercado de trabajo	
			220	Formación para el empleo	
			230	Condiciones laborales	
			240	Nuevos yacimientos de empleo	
Capital o recursos económicos	3	Dinámica económica	310	Sector I	311 Agricultura ecológica 312 Agroalimentario 321 Ganadería 322 Cárnicas 323 Artesanal
			320	Sector II	324 Minería 325 Muebles 326 Confección
			330	Sector III (principalmente turismo)	
			340	Economía sumergida	
			350	Integración tejido productivo	
			360	Puesta en valor	
	4	Localización	370	Procesos productivos específicos	
			410	Situación geográfica	
			420	Comunicaciones/infraestructuras	
			430	Equipamientos/suelo	
			440	Mantenimiento urbano	
			450	I+D	
5	Medio Ambiente y Patrimonio	510	Entorno natural		
		520	Parque natural		
		530	Ambientalismo (como actitud)		
		540	Patrimonio Cultural		
Capital o recursos socio-comunitarios	6	Entorno Intergubernamental	610	Financiación Pública UE	
			611	Financiación Pública Estado	
			612	Financiación Pública CC.AA	
			620	Cooperación inter-administrativa	
	7	Capital Social	630	Cooperación al desarrollo	
			640	'Cultura de subsidio'	
			710	Imagen Local	
			720	Identidad Local	
	8	Estado y Servicios de bienestar	730	Tejido asociativo y participación	
			810	Situaciones sociales específicas	
			820	Inmigración	
			830	Servicios sociales	
9	Sociedad de la información	840	Salud		
		850	Educación		
		860	Cultura y Deporte		
		910	Ayuntamiento		
			920	Ciudadanía	
			930	Empresas	

Fuente: Elaboración propia.

Plan Estratégico, si este es aplicado por un grupo o asociación de municipios. Esto es, en el proceso de codificación se trata de establecer si la naturaleza de cada tema o sub-tema es un aspecto interno o externo a la comunidad, y sobre todo, si supone un 'punto fuerte' o un 'punto débil' para el desarrollo. Esta cuestión fue considerada en el proceso de codificación, tal y como ha tratado de reflejarse en el Cuadro 2 tomando a modo de ejemplo algunas expresiones que aparecieron en los propios planes estratégicos.

En lo que se refiere a temas no considerados inicialmente, se han incluido cuando aparecían en al menos la mitad de los Planes analizados en este proceso de validación. En concreto, tales temas han sido: 'puesta en valor', sea como debilidad o fortaleza (la existencia o no de una denominación de origen o la aplicación de procesos de calidad y/o control ambiental a los procesos productivos) y 'sociedad de la información' (la disponibilidad y uso de NNTT de la información)¹⁰.

Una vez codificados todos los Planes considerados, se crearon indicadores sintéticos para cada tema y sub-temas en la escala con recorrido (0,1), modo por el que medir la extensión de la aparición de cada uno de ellos en el conjunto de los Planes Estratégicos que se analicen, tanto en los distintos aspectos del diagnóstico, como su importancia como líneas estratégicas de actuación. Así, un valor cercano a 0 indicaría que se trata de un tema que no se menciona en ningún Plan Estratégico, mientras que si es igual a 1 muestra que se menciona en todos ellos. Posteriormente, siguiendo el esquema planteado en la Figura 1, se crearon índices sintéticos para delimitar áreas desfavorables o de mejora (puntos débiles), como aparición de cada uno de los temas y sub-temas en la forma de debilidad o amenaza, por un lado, y áreas favorables (o puntos fuertes), esto es, temas que aparecen como fortaleza u oportunidad, por otro¹¹.

- 10 El análisis se planteo para que pudiera enriquecerse mediante la aparición de nuevos temas considerados previamente, en línea con al propuesta del 'método de plantilla' para el análisis cualitativo por parte de la denominada 'grounded theory' (Strauss y Corbin, 1997). En todo caso se ha tratado de respetar la clasificación que de cada tema hacían los propios planes en sus respectivos DAFO. Sólo en el caso de posible confusión o de clara necesidad de modificación, como los ejemplos mencionados en el texto, se ha modificado la información que aparecía en los DAFO.
- 11 En este punto ha de considerarse que el objetivo es conocer qué temas y sub-temas aparecen bien como un obstáculo o bien como una ventaja competitiva sobre los que actuar para hacer una propuesta u opción de desarrollo, de ahí la lógica de unir en un solo indicador amenazas y debilidades, por un lado, y fortalezas y oportunidades, por otro. Ello no quiere decir que no puedan analizarse por separado. No obstante, a efectos de la propuesta metodológica que se presenta, se ha privilegiado el criterio punto débil vs. punto fuerte sobre el criterio interno vs. externo para delimitar el 'espacio estratégico', pero también porque, en gran medida, como se verá más adelante, la propia naturaleza de los temas y sub-temas da cuenta del segundo criterio.

CUADRO 2
SISTEMA DE CODIFICACIÓN PARA TEMAS Y SUB-TEMAS EN EL
ANÁLISIS ESTRATÉGICO (DAFO)

CÓDIGO	TEMA	INTERNO		EXTERNO	
		DEBILIDAD	FORTALEZA	AMENAZA	OPORTUNIDAD
110	Dinámica demográfica	X Envejecimiento	X Población joven	X Población en varios núcleos	X Población concentrada
210	Mercado de trabajo	X Alto desempleo	X Bajo desempleo		
220	Formación para el empleo	X Poca oferta	X Existe oferta	X Poca oferta	X Existe oferta
230	Condiciones laborales	X Inestabilidad	X Estabilidad	X Inestabilidad	X Estabilidad
240	Nuevos yacimientos empleo	X No existe	X Existen dentro	X Existen fuera	X No existe fuera
310	Sector I (*)	X	X	X	X
320	Sector II (*)	X	X	X	X
330	Sector III (*)	X	X	X	X
340	Economía sumergida	X Existe	X No existe		
341	Integración tejido productivo	X No existe	X Existe		
342	Puesta en valor Denominación origen, Control calidad, Control medioambiental y residuos	X No existen	X Existen	X Tienen otros	X No tienen otros
343	Proceso productivo Costes de producción, productividad	X No somos competitivos	X Somos com- petitivos		
410	Situación geográfica (*)	X	X		
420	Comunicaciones/ Infraestructuras	X Competencia municipal	X	X No competencia municipal	X
430	Equipamiento/suelo (*)	X	X	X	X
440	Mantenimiento urbano (*)	X	X	X	X
450	I+D (*)	X	X		

continúa...

CUADRO 2
SISTEMA DE CODIFICACIÓN PARA TEMAS Y SUB-TEMAS EN EL
ANÁLISIS ESTRATÉGICO (DAFO)
(CONCLUSIÓN)

CÓDIGO	TEMA	INTERNO		EXTERNO	
		DEBILIDAD	FORTALEZA	AMENAZA	OPORTUNIDAD
510	Entorno natural (*)	X Existe	X No existe		
520	Parque natural	X Tenemos	X No tenemos	X Tienen otros	X No tienen otros
530	Ambientalismo	X Existe	X No existe	X No existe	X Existe
540	Patrimonio cultural	X Existe	X No Existe	X Tienen otros	X No tienen otros
610	Financiación pública UE			X	X
611	Financiación pública estado			X	X
612	Financiación pública CC.AA.			X	X
620	Cooperación inter-administrativa	X Entre municipios, se da	X No se da	X Fuera del municipio, se da	X No se da
630	Cooperación al desarrollo (*)	X	X	X	X
640	Cultura del subsidio (*)	X	X	X	X
710	Imagen local	X	X	X	X
720	Identidad local	X	X		
730	Tejido asociativo y participación	X	X		
810	Situaciones sociales	X	X		
820	Inmigración	X	X		
830	Servicios sociales (*)	X	X	X	X
840	Salud (*)	X	X	X	X
850	Educación (*)	X	X	X	X
860	Cultura y deportes (*)	X	X	X	X
910	Ayuntamiento/comarca (*)	X	X		
920	Ciudadanía (*)	X	X		
930	Empresas (*)	X	X		

(*) Descripción señalando su existencia o no, o cualificando su estado (bueno vs. malo)

En general, 'lo tenemos' (fortaleza) o 'no lo tenemos' (debilidad); 'no lo tienen otros y es nuevo (oportunidad)' o 'lo tienen otros y resta posibilidades' (amenaza).

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 3
**PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EL ANÁLISIS DE CONTENIDO DE
 PROCESOS DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA**

Fase 1. Elaboración y validación de Ficha para recogida de información

- 1.1. En atención a los objetivos establecidos se genera una Plantilla o Ficha preliminar en la que se consideran Datos de Identificación de cada proceso de planificación estratégica, Análisis Estratégico (DAFO) y Líneas Estratégicas de actuación.
 - 1.2. La plantilla o ficha contempla un listado de temas y sub-temas susceptibles de estar presentes en el análisis estratégico realizado mediante el DAFO o en las líneas estratégicas de acción. Se seleccionaron al azar 15 planes, a los que se aplicó la Ficha. De tal aplicación se diseñó la ficha definitiva añadiendo nuevos temas y sub-temas, así como cualificando su 'polaridad' en términos de puntos fuertes o puntos débiles.
-

Fase 2. Diseño de indicadores

- 2.1. Diseño indicadores simples para cada sub-tema, dando cuenta de la ausencia (valor 0) o presencia (1) tanto en los cuatro aspectos del diagnóstico como para las líneas estratégicas
 - 2.2. Diseño indicadores sintéticos para cada tema como media de los índices de sus respectivos sub-temas. Por tanto, también en escala (0,1).
-

Fase 3. Recogida y sistematización de información

- 3.1. Selección de casos a analizar: del total de documentación recopilada (55 experiencias) se seleccionan los casos que poseen, al menos, el diagnóstico y las líneas estratégicas; esto es, 32 casos.
 - 3.2. Creación base de datos: se codifican los 32 casos seleccionados mediante la ficha, generando un fichero de datos conjunto para todos ellos.
-

Fase 4. Análisis y resultados

- 4.1. Cálculo de los indicadores simples (sub-temas) y sintéticos (temas) para cada aspecto del diagnóstico (debilidad, amenaza, fortaleza y oportunidad).
 - 4.2. Elaboración y cálculo de indicadores sintéticos (como medias) de áreas favorable y desfavorable para cada tema y sub-tema.
 - 4.3. Elaboración y cálculo de indicadores de 'espacio estratégico' para cada tema y sub-tema. Indicador espacio estratégico para tema i = indicador área favorable para tema i - indicador área desfavorable para tema i . Por tanto, para cada tema, los indicadores tienen recorrido (-1, 1).
 - 4.4. Cálculo de indicadores (parición o no) de líneas estratégicas para cada tema y sub-tema, por tanto, en recorrido (0,1).
 - 4.4. Análisis de lógicas de desarrollo: análisis conjunto de indicadores de opciones estratégicas y líneas de actuación para todos los temas, mediante la aplicación de análisis factorial de componentes principales. Se toma como indicador de cada lógica -factor resultante del análisis- la puntuación de cada caso (proceso de planificación estratégica) en cada factor resultante del análisis.
 - 4.5. Validación de las lógicas resultantes: correlación en sus indicadores (puntuaciones factoriales) y algunas rasgos identificativos de los casos analizados (tamaño población, tipo de desarrollo, política marco en la que se desarrolla la iniciativa,...).
-

Fuente: Elaboración propia.

Estos indicadores de la extensión de cada tema miden su presencia como elemento del 'espacio estratégico' delimitado mediante un índice como resta su indicador como punto fuerte menos su indicador como punto débil. Esto permite conocer qué temas se identifican más bien como obstáculos o más bien como ventajas para el planteamiento de una estrategia de desarrollo. En concreto, cuando el índice para un tema (dinámica demográfica, por ejemplo) tiende al valor -1, muestra que se trata de un área que, según los participantes, puede obstaculizar el desarrollo local (por envejecimiento de la población, por ejemplo), mientras que si tiende al valor 1, se trata de un elemento favorable (existencia de población activa, por ejemplo).

Una vez medido el espacio estratégico y en las líneas de actuación, ¿cómo dar cuenta de los modelos de desarrollo planteados en los Planes Estratégicos?. Para ello se realizará un análisis factorial de componentes principales incluyendo los indicadores de cada tema como espacio estratégico y como línea de actuación. Este análisis permitirá ver como se relacionan entre sí los distintos temas, siendo esperable que exista cierta lógica entre ellos en la forma de modelos o estrategias básicas de desarrollo, que deberán aparecer como factores resultantes del análisis. En su conjunto, el proceso desarrollado ha sido el que se presenta en el Cuadro 3.

3. APLICACIÓN EXPLORATORIA AL CASO DE ANDALUCÍA.

En este apartado se presentan los resultados de la aplicación de la metodología propuesta a 32 procesos de planificación estratégica desarrollados en Andalucía con el único objetivo de validarla. Se presentan en el orden siguiente: análisis estratégico o diagnóstico en forma de espacio estratégico, áreas estratégicas de actuación y lógicas de desarrollo local resultantes del análisis conjunto de los dos aspectos anteriores. Previamente se da cuenta de las características de los casos analizados, y con ello, de la posibilidad de generalizar los resultados que se obtendrán.

3.1. *Corpus empírico: procesos de planificación estratégica incluidos en el análisis.*

A partir de la definición de planificación estratégica local-territorial dada en el primer apartado, cabría señalar que los distintos programas e iniciativas de desarrollo local habidas en Andalucía constituyen un ejemplo de este fenómeno. Así, cabe considerar los grupos de desarrollo de los programas PRODER o LEADER, las Agendas Locales 21 o aquellos procesos que explícitamente se denominan Plan Estratégico, como por ejemplo, los integrados en la Red Andaluza de Desarrollo Estratégico Urbano y Territorial (RADEUT). En concreto, se han considerado un

total de 55 procesos sobre los que se había recabado algún tipo de información. Finalmente se han escogido sólo 32 casos que proporcionaba información mínima necesaria para la aplicación de la metodología propuesta¹².

Como mera descripción de los casos analizados, podría indicarse que el fenómeno de la planificación estratégica está muy extendido en Andalucía, pues alrededor de la mitad de los municipios han desarrollado algún tipo de proceso de los mencionados (Cuadro 4). Si se comparan tales datos, como un acercamiento al marco muestral de la planificación estratégica en Andalucía, con los planes finalmente analizados, se tiene que los casos analizados son realizados por municipios de tamaño medio, o cuando menos, se trata de iniciativas en las que se articulan municipios pequeños alrededor de otros de mayor tamaño. En el primer caso destaca, sobre todo, el conjunto de experiencias que no se acogen a ningún programa específico, tratándose de Planes Estratégicos o AL21 de ciudades medias o grandes. En el segundo caso se trata, sobre todo, de las experiencias que se desarrollan en el marco de un programa de desarrollo rural. Así, la muestra sobre la que se aplicará la metodología propuesta no es estadísticamente representativa del conjunto de experiencias existentes en Andalucía, aunque contiene un número equilibrado de procesos de planificación estratégica urbana y rural. Esto permitirá conocer la valía del instrumento propuesto, aunque no pueda tomarse como una información generalizable acerca de la estrategia de desarrollo local existente en el conjunto del territorio andaluz. Esto es, la muestra tiene suficiente variabilidad como para testar la aplicabilidad de la metodología propuesta a procesos de planificación desarrollados en realidades territoriales diversas, pero no permite la generalización de sus resultados: se trata, pues, de validar la metodología, no de analizar las estrategias de desarrollo existentes¹³.

Además de estos indicadores, se trataron de codificar otros sobre la naturaleza del proceso de planificación estratégica en sí mismo, tal y como aparecen en el Cuadro 5. Así, puede apreciarse que las experiencias analizadas tienen como marco temporal de ejecución el periodo 2000-2006. Un tercio de ellas son iniciativas municipales (un solo municipio), mientras que el resto son intermunicipales, definiéndose en su mayor parte como un plan 'comarcal'. Aproximadamente un 40% no especifica que la experiencia se desarrolle en el marco de un programa de desarrollo rural, cerca de un 10% son programas URBAN, y alrededor del 50% restante lo hacen en el marco de los programas PRODER y LEADER. En cuanto al tipo de desarrollo

12 Del total de 55, 21 eran resúmenes, informes o memorias que no ofrecían información suficiente o válida para proceder a su análisis, y dos de ellos eran propuestas/proyectos aún no desarrollados.

13 Aún más, no existen datos que puedan ser usados para delimitar el universo y su correspondiente marco muestral sobre experiencias o procesos de planificación estratégica en Andalucía, lo que hace imposible diseñar una muestra al respecto.

CUADRO 4
EXPERIENCIAS DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN ANDALUCÍA Y
CASOS ANALIZADOS

Rasgos	Experiencias de Planificación Estratégica en Andalucía				Procesos de Planificación Estratégica analizados				
	PRODER	LEADER I	LEADER II	AL21	PRODER	LEADER I	LEADER II	Otros	Total
Planes (grupos)	50	9	22	114	9	6	6	11	32
Municipios implicados	296	184	360	114	97	59	51	102	309
% municipios sobre total Andalucía	38,40	23,9	46,8	14,8%	12,60	7,66	6,62	13,25	40,13
Nº medio municipios por plan	6	20	16	1	11	10	9	9	9-10
Nº medio habitantes por plan	38.906	72.222	2.933	-	32.324	39.133	33.461	561.557	57.000

Fuentes: Para las iniciativas PRODER y LEADER, los datos proceden de la Red Andaluza de Desarrollo Rural. Para Agenda Local 21, la Red Estatal de Agendas Local 21.

CUADRO 5
CARACTERÍSTICAS DE LOS CASOS DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
ANALIZADOS

Periodo (n=25)	Año inicio y fin	2000-2006
Ámbito (n=32)	Municipal (%)	31
	Mancomunidad (%)	9
	Comarca (%)	53
	Conjunto de municipios sin especificar (%)	7
Desarrollo socio-económico	Tipo de desarrollo: Montaña < -- > Urbano-costa (n=32)	0,68
	Renta per.-cápita (n=14)	0,45
Miembros (n=15)	Total participantes	44
	Administraciones públicas (%)	33
	Empresas y entidades financieras (%)	29
	Entidades cívicas (asociaciones) (%)	20
	Otro tipo (%)	18
Marco institucional (n=32)	PRODER o LEADER	56,8
	URBAN	9,4
	No específica	33,8

n=número de casos que ofrecen la información sobre el indicador.

Fuete: Elaborción propia.

característico de territorio en el que se aplica, considerado a partir del trabajo de Zoido (2003), el indicador se sitúa algo por encima de la media, aunque la renta per cápita lo haga un poco por debajo¹⁴. En cuanto a los participantes, puede apreciarse

- 14 Respecto al tipo de desarrollo se ha considerado la zona de desarrollo en la que se situaban los municipios o municipios de cada Plan Estratégico, habiendo calculado un índice medio donde zona de desarrollo rural-montañoso es igual a cero, rural-agrícola igual a 0,50, y urbano-costa igual a 1. Respecto a la renta, se han tomado los datos del Informe Socio-económico de La Caixa.

que, por término medio, son un total de 44, y que su composición media es bastante equilibrada: alrededor de un 30% son administraciones públicas locales, un peso similar presentan las empresas o entidades financieras, siendo alrededor del 20% entidades asociativas y el resto de otro tipo (individuos, cooperativas,...).

Por último, debe considerarse que el objeto de la propuesta se centra en el análisis formal de los planes estratégicos, esto es, su contenido en cuanto a la lógica que parece guiar a los participantes a tenor de lo reflejado en la documentación de los planes, no se pretende estudiar las razones de su aplicación o si el diagnóstico y estrategias de actuación son realistas o adecuados al territorio.

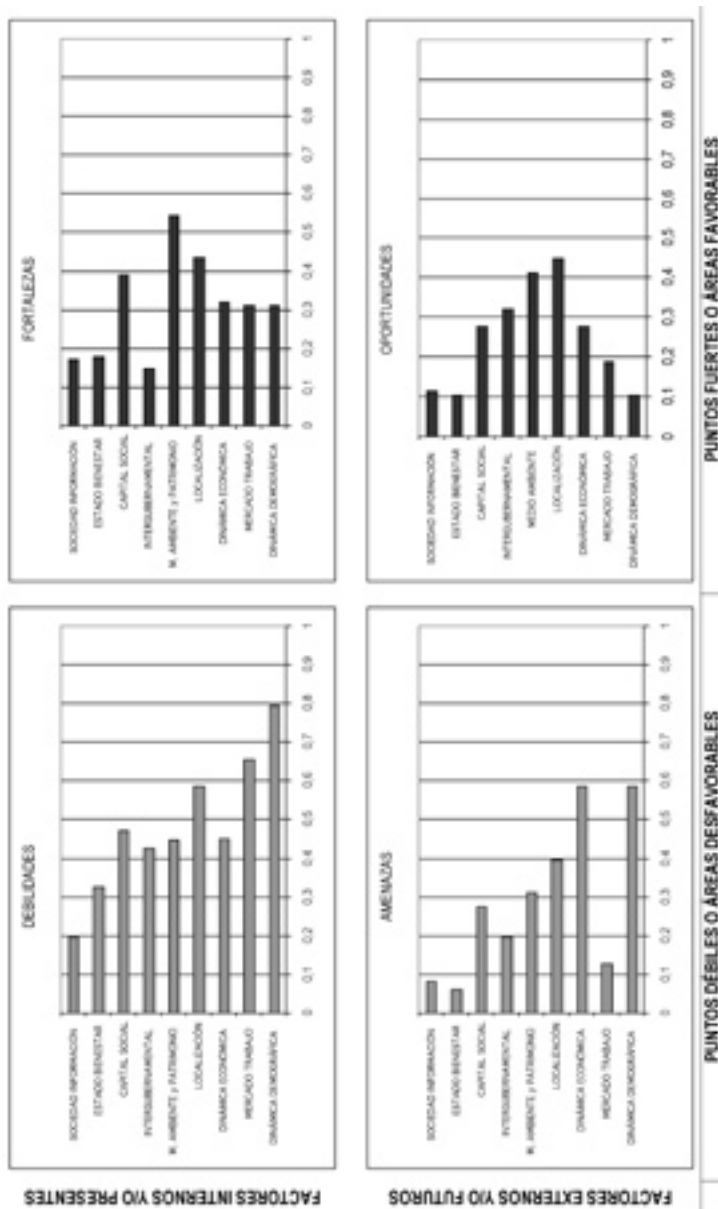
3.2. Análisis estratégico: del DAFO al 'espacio estratégico'.

La importancia de cada uno de los temas o áreas delimitadas en el diagnóstico de los procesos de planificación estratégica considerados se muestra en el gráfico 2. Puede apreciarse que los temas de 'dinámica demográfica', el 'mercado de trabajo' y los referidos a la 'localización' destacan como debilidad y como amenaza, a lo que se une la 'dinámica económica', principalmente como amenaza externa. No obstante, la 'localización' también aparece de forma destacada entre las fortalezas y las oportunidades. Ahora bien, es el 'medio ambiente y el patrimonio' el que aparece como una gran área favorable, en lo que también parece contar el tema relativo al 'capital social'.

Pareciera así que los territorios, a través de sus actores, se 'auto-perciben' como amenazados por la competitividad con otros territorios, en lo que cuenta su falta de infraestructura que los comunique con el exterior, así como una dinámica demográfica y un mercado laboral interno desfavorables. No obstante, consideran que su localización, pero sobre todo la articulación e integración social y los recursos ambientales y patrimoniales, son áreas favorables para el diseño de estrategias de desarrollo.

Ello se ve aún más claro si, en forma de ranking, se diferencia la posición de cada tema, tomando como punto de corte la media que presentan los temas en cada uno de los cuatro aspectos del diagnóstico, así como los sub-temas relevantes en cada caso (Cuadro 7). Así, puede apreciarse que el 'área de mejora', como conjunto de puntos débiles, viene dada por factores clásicos que destaca la literatura sobre el desarrollo local en el contexto de la globalización, a saber: una dinámica demográfica desfavorable por el envejecimiento de la población (como debilidad) o por la dispersión de la población (como amenaza), recursos humanos poco cualificados como debilidad del mercado de trabajo, a ello se suman la amenaza que supone la existencia de procesos productivos más competitivos en otros territorios, y factores de localización que, como la falta de suelo para atraer actividad económica, son una debilidad, o como la falta de comunicaciones con el exterior, suponen una amenaza.

FIGURA 2
EL ANÁLISIS ESTRATÉGICO: IMPORTANCIA DE CADA TEMA. MEDIAS EN ESCALAS (0,1)



Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 6
EL ANÁLISIS ESTRATÉGICO: RANKING DE TEMAS Y SUB-TEMAS.

Sombreados los que tienen puntuaciones superiores a la media de los temas en su conjunto

	PUNTOS DÉBILES		PUNTOS FUERTES	
	DEBILIDADES	AMENAZAS	FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
1º	Dinámica demográfica	Dinámica demográfica * Concentración	Medio ambiente y Patrimonio * Patrimonio cultural * Entorno natural	Localización * Comunicaciones
2º	Mercado de trabajo * Mercado de trabajo * Formación para el empleo	Dinámica económica * Procesos productivos (competitividad)	* Parque natural Localización * Situación geográfica * Comunicaciones * Equipamiento, suelo	Medio ambiente y patrimonio * Parque natural
3º	Localización * Equipamiento, suelo * Comunicaciones * Mantenimiento urbano	Localización * Comunicaciones	Capital social * Identidad local * Tejido asociativo	Intergubernamental * Financiación pública UE. * Financiación CC.AA. * Cooperación inter-administrativa
4º	Capital Social * Tejido asociativo	Medio ambiente y patrimonio * Ambientalismo	Dinámica económica * Puesta en valor * Sector I	Capital social * Imagen local
5º	Dinámica Económica * Integración tejido productivo * Puesta en valor * Procesos productivos * Economía sumergida * Sector I * Sector II	Capital social * Imagen Local	Mercado de trabajo * Nuevos yacimientos de empleo	Dinámica económica * Procesos productivos (específicos)
6º	Medio ambiente y Patrimonio * Entorno natural * Ambientalismo	Intergubernamental * Cooperación inter-administrativa	Dinámica demográfica	Mercado trabajo * Formación para el empleo
7º	Intergubernamental * Cooperación inter-administrativa	Mercado trabajo * Nuevos yacimientos empleo	Estado bienestar * Servicios Sociales * Educación * Cultura y deportes	Sociedad Información
8º	* Cultura subsidio Estado bienestar * Servicios Sociales * Educación	Sociedad información * Empresas	Sociedad Información * Ayuntamiento	Estado bienestar
9º	Sociedad Información * Ayuntamiento * Empresas	Estado bienestar	Intergubernamental * Cooperación inter-administrativa	Dinámica demográfica

Se presentan los sub-temas que están por encima de la media total de cada área, y en todo caso, los que están por encima de la medida de cada tema. En el caso en que no hay ninguno que destaque, no se menciona ninguno.

Fuente: Elaboración propia.

En la misma línea, factores que suelen mencionarse en la literatura como potenciales 'ventajas competitivas' aparecen como puntos fuertes del 'área favorable', o sea: la fortaleza que supone contar con recursos ambientales y patrimoniales, la situación geográfica o el capital social en forma de tejido asociativo e integración comunitaria, así como haber puesto en valor procesos productivos, principalmente, en relación con la actividad agrícola (denominaciones de origen). A ello se une, como oportunidades, un buen sistema de comunicaciones, un parque natural para atraer turismo, recibir financiación y colaborar con otras administraciones, así como contar con una buena imagen local y procesos productivos específicos y característico del territorio (artesanía, madera, mueble, ...).

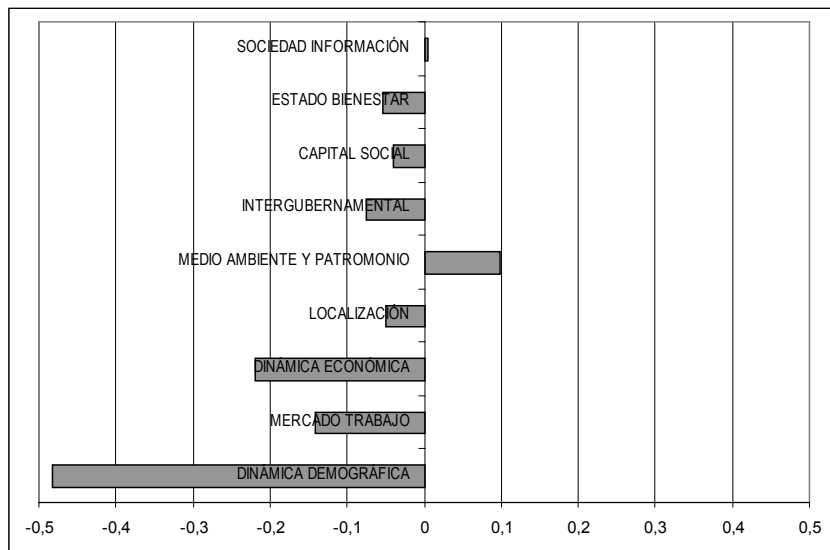
Pudiera indicarse, pues, que, en general, el análisis estratégico muestra que se trata de territorios que han perdido población y que la que reside en ellos no está suficientemente cualificada, y que a pesar de ocupar una situación geográfica favorable, sufren problemas de comunicación por la falta de infraestructuras. Aunque se considera que su dinámica productiva es, en general, poco eficiente, se cuenta con recursos endógenos que pudieran dinamizarla (ambientales, patrimoniales o procesos productivos específicos), así como una dinámica societaria e intergubernamental favorables. Esto es, un área desfavorable constituida por la dinámica económica y la falta de infraestructuras, junto a un área favorable centrada en recursos endógenos y un favorable contexto societario e intergubernamental.

3.1.1. El 'espacio estratégico': áreas como ventajas y 'desventajas' competitivas.

En atención a lo anterior, ¿cuál es el 'espacio estratégico' que parecen percibir los territorios que se están analizando?. Tal y como puede apreciarse en el gráfico 3, son los recursos endógenos de carácter ambiental y patrimonial las ventajas competitivas más relevantes. Si se considera que la media del indicador de espacio estratégico para el conjunto de los temas es igual a -0,10, cabría considerar también factores de localización (la situación en el territorio), el entorno intergubernamental (la existencia de programas o ayudas financieras), el capital social (como integración social y tejido asociativo), los servicios de bienestar y la sociedad de la información. Al contrario, el mercado de trabajo, la dinámica económica y, sobre todo, la dinámica demográfica, aparecen con las áreas más desfavorables para el desarrollo local, si se quiere, como verdaderas 'desventajas competitivas'.

De ahí cabría derivar que en el espacio estratégico 'medio' que contemplan los actores participantes en los procesos analizados destacan, como 'puntos fuertes', sobre todo, los recursos endógenos de carácter económico (ambientales y patrimoniales) y de carácter socio-comunitario (capital social y equipamientos/servicios de bienestar), mientras que la dinámica económica y demográficas son sus grandes 'puntos débiles', pero en un marco favorable de oportunidades intergubernamen-

FIGURA 3
EL 'ESPACIO ESTRATÉGICO' DE LOS TERRITORIOS.
Medias en escalas (-1,1).



Fuente: Elaboración propia.

tales. ¿Será, pues, la 'lógica del desarrollo' movilizar recursos endógenos que son ventajas competitivas para generar desarrollo económico con apoyo intergubernamental?. Analicemos las opciones de futuro o estrategia de desarrollo planteadas por los propios actores.

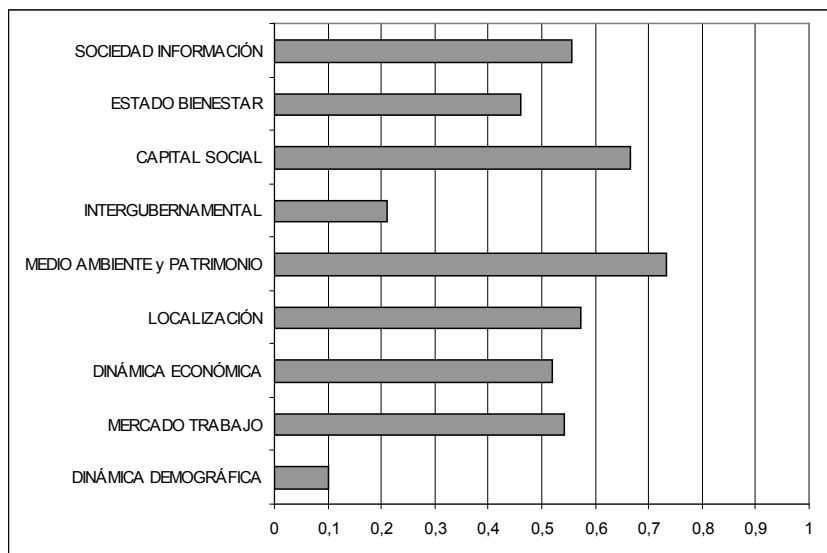
3.2. Áreas de actuación estratégica: recursos endógenos y desarrollo cívico en una lógica de competencia inter-territorial.

Por orden de importancia destacan tres áreas o líneas de actuación: recursos endógenos, desarrollo cívico y competitividad territorial (Figura 4). La consideración de los sub-temas, y su organización en la forma de ranking, permite destallar estas tres líneas de actuación estratégicas (Cuadro 7), a saber:

- * recursos endógenos distintivos: la puesta en valor de los recursos locales de carácter ambiental y patrimonial, así como la necesidad de actuar sobre actitudes y comportamientos respetuosos hacia estos recursos.

- * desarrollo cívico-comunitario: potenciar la articulación socio-comunitaria del territorio para crear actitudes cooperativas y 'espíritu comunitario' que redunde en un alto grado de 'identidad local' (hacia dentro) y una buena 'imagen local' (hacia fuera).
- * competencia inter-territorial y atracción de actividad económica: actuar sobre factores de localización, principalmente, mediante acciones que hagan atractivo al territorio como nicho de actividad económica (infraestructuras, equipamientos, disponibilidad de suelo, mantenimiento urbano, inversión en I+D), en lo que cabe incluir, la potenciación de la 'sociedad de la información' entre administraciones locales y ciudadanía para mejorar la conexión con el entorno.

FIGURA 4
LAS ÁREAS DE ACTUACIÓN ESTRATÉGICA
 Medias en escalas (0,1)



Fuente: Elaboración propia.

A grandes rasgos, estas líneas estratégicas dan cuenta de la visión canónica del desarrollo local-territorial, esto es, la exploración y puesta en valor de 'recursos endógenos' que actúen como ventajas competitivas ('desarrollo endógeno'), potenciando la articulación y vinculación socio-comunitaria en la forma de capital

CUADRO 7
LAS ÁREAS DE ACTUACIÓN ESTRATÉGICA: RANKING DE TEMAS Y
SUB-TEMAS.
Sombreados aquellos cuya media es superior a la de todos los temas en
su conjunto.

LÍNEAS ESTRATÉGICAS	
Temas	Sub-temas
1º	Medio ambiente y Patrimonio
	Entorno natural Patrimonio cultural Ambientalismo Parque natural
2º	Capital Social
	Tejido social Imagen local Identidad local
3º	Localización
	Equipamientos, suelo Comunicaciones Mantenimiento urbano I+D
4º	Sociedad Información
	Ayuntamiento Ciudadanía
5º	Mercado de trabajo
	Formación para el empleo Nuevos yacimientos de empleo
6º	Dinámica económica
	Puesta en valor Procesos productivos Integración tejido productivo
	Agricultura ecológica Agroalimentario Artesanal Sector III
7º	Estado bienestar
	Servicios Sociales Educación Cultura y deportes
8º	Intergubernamental
	Cooperación inter-administrativa Financiación UE. Financiación CC.AA.
9º	Dinámica demográfica
	Dinámica demográfica

Temas ordenados según la media del indicador. Se señalan los sub-temas con medias iguales superiores a la media de todas las líneas estratégicas en su conjunto (que es igual a 0,48), o al menos, superiores a la media que presenta el tema.

Fuente: Elaboración propia.

social y participación ('enfoque bottom-up'), junto a estrategias de localización que sitúen al territorio en una mejor posición en el espacio de competencia inter-territorial (enfoque 'global-local' o 'glocalización').

No obstante, cabe destacar dos asuntos. Por un lado, el hecho de que la dinámica demográfica no aparezca como un área de actuación preferente, a pesar de aparecer como uno de los grandes puntos débiles en el diagnóstico. Por otro lado, el que tampoco aparezca el entono intergubernamental como área de actuación, a pesar que ser considerado un aspecto importante del conjunto de oportunidades con que cuentan los territorios. En ambos casos pareciera que se trata de asuntos que los actores consideran como un hecho dado, uno negativo y otro positivo, respectivamente, sobre los que no se diseñan estrategias específicas de actuación.

3.3. Las lógicas de las estrategias de desarrollo local: 'modelo canónico' y estrategias complementarias.

¿Cómo se estructuran espacio y líneas estratégicas en la forma de un 'lógica de desarrollo'? Habiendo aplicado análisis factorial sobre los indicadores de espacio y líneas estratégicas parecen existir, básicamente, tres lógicas básicas de desarrollo –tres factores (Cuadro 8). El primero de ellos, que explica un mayor porcentaje de variabilidad que los otros dos, da cuenta, básicamente, del que venimos denominando modelo canónico de desarrollo endógeno, a saber: un diagnóstico centrado en la dinámica económica como principal punto desfavorable, junto a líneas de actuación que se centran en la potenciación de recursos endógenos de carácter económico (patrimonio, medio ambiente, procesos productivos específicos y localización) y societario (capital social), junto con medidas tendentes a mejorar la cualificación del mercado de trabajo.

La segunda estrategia de desarrollo hace de la dinámica demográfica su principal área desfavorable, siendo en cambio la existencia de equipamientos y servicios de bienestar un recurso para el desarrollo local. Esto es, las bazas principales para el desarrollo local son la potenciación de estos servicios y la mejora en las infraestructuras de comunicación. Esta estrategia pareciera, más bien, la de aquellas ciudades medias que por poseer determinados servicios (centro de salud, juzgado, teatro,...) actúan como 'cabecera de comarca' y hacen de su sector terciario, y en particular de aquel ligado a los servicios públicos, su estrategia de desarrollo, orientada a la articulación territorial de municipios cercanos.

Por último, una estrategia que apuesta por la incentivación de la sociedad de la información y la creación de tejido intergubernamental, dado que su dinámica económica es un punto fuerte y la extensión de las NNTT de la información es un área de mejora. Se trataría, pues, de una estrategia que se orienta a la conectividad exterior para conseguir y transmitir información y/o recursos del exterior; esto es, una estrategia orientada a la búsqueda de apoyo exterior.

CUADRO 8
LAS LÓGICAS DE DESARROLLO LOCAL-TERRITORIAL.
Saturaciones en los factores

DIAGNÓSTICO Y LÍNEAS ESTRATÉGICAS	TEMAS	1	2	3
Líneas estratégicas	Dinámica demográfica			
	Mercado trabajo	,589		
	Dinámica económica	,646		
	Localización	,511	,504	
	Medio ambiente y patrimonio	,757		
	Intergubernamental			,710
	Capital social	,864		
	Estado bienestar		,726	
	Sociedad información			,814
	Dinámica demográfica		-688	
Espacio estratégico: puntos fuertes - Puntos débiles	Mercado trabajo			
	Dinámica económica	-573		,563
	Localización			
	Medio ambiente y patrimonio			
	Intergubernamental			
	Capital social			
	Estado bienestar		,830	
	Sociedad información			-462
	Varianza explicada (%)	18,375	12,845	12,459
	Varianza explicada (% acumulado)	18,375	31,221	43,679

Método: componentes principales, rotación varimax. Eliminadas saturaciones inferiores a 0,40.

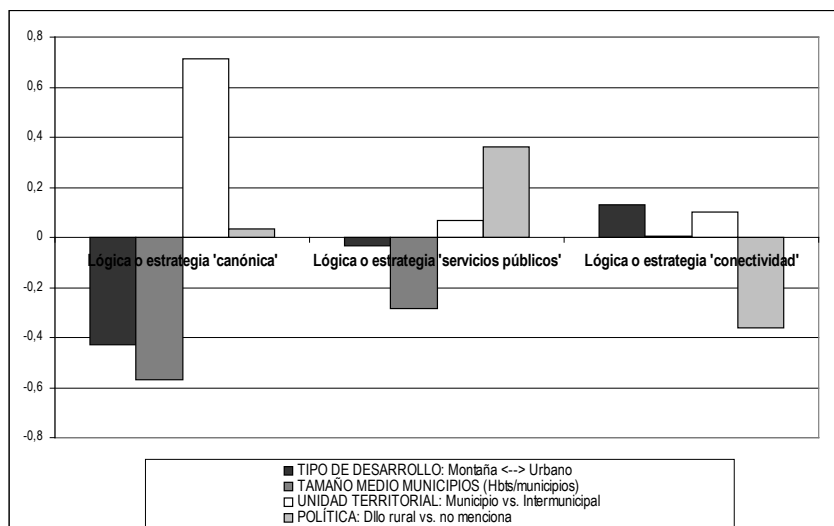
Fuente: Elaboración propia.

Pareciera, pues, que los procesos de planificación estratégica analizados muestran la lógica canónica del desarrollo local, así como dos estrategias complementarias, una basada en la potenciación de los servicios y equipamientos públicos, y otra en torno a la búsqueda de apoyos externos para mejorar la comunicación de los territorios con el exterior. Las correlaciones entre las puntuaciones de cada proceso analizado en las tres estrategias (factores) con algunas de sus características permiten, al menos en parte, apuntar a ello. Así, la 'estrategia canónica'

(primer factor) correlaciona negativamente con el indicador de zona de desarrollo en la que se encuentra el territorio, con el tamaño medio de sus municipios, se trata de iniciativas de carácter inter-municipal y no guarda relación con el hecho de acogerse a un programa de desarrollo rural. Esto es, se trata de la iniciativa de un conjunto de municipios de tamaño reducido que se encuentran en zonas rurales (Figura 5). En cambio, la segunda estrategia, centrada en los ‘servicios públicos de bienestar’, aparece relacionada, sobre todo, con municipios de mayor tamaño (menor correlación negativa), y que no están acogidos a un programa de desarrollo rural, o cuando menos, no lo mencionan. Se trataría, pues, de ciudades medias en un entorno de municipio más pequeños. Y por último, la estrategia de ‘conectividad’ parece ser característica, sobre todo, de municipios que se acogen a programas de desarrollo rural, haciendo de la oportunidad que supone el entorno intergubernamental su gran baza de desarrollo.

FIGURA 5

LÓGICAS DE DESARROLLO Y CARACTERÍSTICAS DE LOS TERRITORIOS
Correlaciones



Fuente: Elaboración propia.

4. CONCLUSIONES

Evidentemente, el bajo número de casos analizados, y el hecho de no sea una muestra estadísticamente representativa de los procesos de planificación estratégica desarrollados en Andalucía, no permite concluir acerca de que la aquí definida como la lógica o estrategia canónica, lo sea empíricamente para el conjunto del territorio andaluz. Esto es, no cabe concluir que sea la estrategia modal de desarrollo local-territorial en Andalucía. Ahora bien, el hecho de que los análisis muestren su existencia supone un argumento a favor de la validación de la propuesta metodológica realizada para indagar acerca de la 'lógica' que orienta a los participantes en el proceso de planificación estratégica. Para ello también pudiera contar la heterogeneidad de los casos analizados, en la medida que da cuenta de la aplicabilidad de la propuesta a distintas realidades territoriales.

Cabría concluir, pues, que la metodología presentada y aplicada a estos casos parece mostrarse válida y útil para conocer la lógica que subyace a los procesos de planificación estratégica. Permite mostrar de una forma sistemática y clara la orientación del diagnóstico estratégico, la que adoptan las líneas de actuación, así como la relación o 'lógica' existente entre ellas. Esto es, la propuesta parece ser capaz de 'visibilizar', analizar, y en su caso, comparar la lógica que los actores explicitan en sus procesos de planificación estratégica; al menos, desde una perspectiva formal, desde sus contenidos.

Ello implicaría que su aplicación a una muestra representativa, por ejemplo a nivel regional, nos acercaría al conocimiento de las estrategias o 'lógicas' de desarrollo territorial existentes, así como la importancia relativa de éstas. Pudiendo derivar de ello patrones de planificación y/o monitorización de los principios básicos que establezca una política regional de desarrollo territorial, general o para áreas de política pública específica. Pero también, poner en relación y analizar los aspectos formales de los procesos de planificación estratégica con aspectos relativos a su origen, actores que lo promueven, la importancia que en ello pueda tener la existencia de programas o políticas oficiales al respecto, o considerar su eficacia en cuanto al éxito logrado a partir de la lógica que los participantes han aplicado.

Ninguno de estos asuntos ha sido objeto de este trabajo, centrado únicamente en la presentación y validación de una metodología que permita, de una forma sistemática y eficiente, conocer agentes socio-económicos, autoridades públicas y/o entidades cívicas enfrentan los retos del desarrollo en sus territorios. Evidentemente, su aplicación a muestras estadísticamente significativas y a diferentes contextos no sólo permitiría mejorar la propuesta metodológica realizada, sino también plantearse como objetivo el análisis de las estrategias o lógicas de desarrollo que generan los territorios. Esperamos el presente trabajo pueda servir, en futuras aplicaciones, a tal fin.

BIBLIOGRAFÍA

- BAGNASCO, A. (1977): *Tre Italie*, Bologna, il Mulino.
- BECCATTINI, G. (ed.) (1989): *Modelli locali di sviluppo*, Bologna, il Mulino.
- BLAKELY, E.J. (1994): *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*, London, Sage.
- CALLEJÓN, M. (1998): Factores estratégicos del desarrollo, *Elements de debat territorial*, nº 1.
- CARAVACA, I.; GONZÁLEZ, G.; MÉNDEZ, R. y SILVA, R. (2002): *Innovación y Territorio. Análisis comparado de Sistemas Productivos Locales en Andalucía*, Sevilla, Consejería de Economía y Hacienda.
- CARRILLO, E. (2002): *Desarrollo Local. Nuevas Perspectivas*, Sevilla, Dirección General de Administración Local, Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía.
- CLARK, T.N. (ed.) (2006) : *The City as an Entertainment Machine*, New York, Jai Press.
- CLARKE, S. y GAILE, G.L. (1998) : *The Work of Cities*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- COMMUNAUTÉS EUROPEENNES (1999): *Évaluer les programmes socio-économiques. Vol. 3. Principales techniques et outils d'évaluation*, Luxembourg, Commission Européenne.
- EVANS, P. (1996): "Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy", en *World Development*, Vol. 24, nº 6, pp. 1411-1454.
- FALK, I. y HARRISON, L. (1998): "Indicators of Social Capital", Centre for Research and Learning in regional Australia- University of Tasmania, Working Paper D4/1998.
- FALK, I. y KILPATRICK, S. (1999): "What is social capital?", Centre for Research and Learning in regional Australia- University of Tasmania, Working Paper D5/1999.
- FALUDI, A. (2006): 'No Master Plan. Hacia una Estrategia Territorial Europea II', en Tarroja, A. y Camagni, R. (eds.): *Una nueva cultura del territorio*, Barcelona, CUIMPB, pp. 27-42.
- FAMP (2003): *Manual de Actividades de los/as técnicos/as de desarrollo local*, Sevilla, FAMP.
- FONT, J. y RIVERO, C. (1999): 'Participación de la sociedad civil en el desarrollo estratégico urbano y territorial', en Subirats, J. (ed.): *¿existe sociedad civil en España?*, Madrid, Fundación Encuentro, pp. 363-405.
- GARRIDO, F. y MOYANO, E. (2002): "Capital social y desarrollo en zonas rurales. Un análisis de los programas Leader II y Proder en Andalucía", en *Revista Internacional de Sociología*, nº 33, pp. 67-96.
- GOETZE, E. y CLARKE, S. (eds.) (1993): *The New Localism. Comparative Urban Politics in a Global Era*, London, Sage.
- KNACK, S. (1999): "Social Capital, Growth and Poverty: A Survey of Cross-Country Evidence", SCI Working Paper (World Bank), nº 7.
- KNOX, P.L. y TAYLOR, P.J. (1996): *World Cities in a World-System*, Cambridge, Cambridge University Press.
- KRISHNA, A. (2002): *Active Social Capital*, Nueva York, Columbia University Press.
- NAVARRO, C.J. (1997): *El Nuevo Localismo. Municipio y democracia en la sociedad global*, Córdoba, Diputación de Córdoba.
- NARAYAN, D. (1999): 'Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty', The World Bank Working Paper.
- PASCUAL, J.M. (2002): *La gestión estratégica de las ciudades. Un instrumento para gobernar las ciudades en la era info-global*, Sevilla, Dirección General de Administración Local, Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía.
- PÉREZ YRUELA, M.; SUMPISI, J.M.; BARDAJÍ, I. y GUERRERO, M.M. (2000): *Las nueva concepción del desarrollo rural: estudios de casos*, Madrid, CSIC.
- PUTNAM, R. (1993): *Making democracy Works*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- RAY, CH. (1996): "The Dialectic of Local development: the Case of the UE LEADER 1 Rural Development Programme", en *Center for Rural Economy*, Working Paper nº 23.
- SCHULTZ, T.W. (1963): "Investment in human capital", en *American Economic Review*, nº 51, pp. 1-16.
- STOKES, F. y BERRY, W.D. (1999): "Innovation and Diffusion Models in Policy Research", en Sabatier, P. (ed.): *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press.
- STÖRH, W. y TAYLOR, F. (eds.): *Development from above or below?*, Chichester, Wiley.
- STÖHR, W. (ed.) (1990): *Global Change and Local Responses*, Londres, Mansell.
- STRAUSS, S. y CORBIN J. (eds.) (1997): *Grounded Theory in practice*, Thousand Oaks, Calif., Sage.

- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1998): *Desarrollo local*, Madrid, Pirámide.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1993): *Política económica local*, Madrid, Pirámide.
- WHITELEY, P.F. (2000): 'Economic Growth and Social Capital', en *Political Studies*, nº 48, pp. 443-466.
- WOOLCOCK, M. (1998): "Social capital and economic development: Towards a theoretical synthesis and policy framework", en *Theory and Society*, nº 27, pp. 151-208.
- ZOIDO, F. (coord.): *Informe de Desarrollo territorial de Andalucía*, Sevilla, Grupo de Investigación 'Estudios y Sistemas Territoriales'.