

Las relaciones de los actores determinantes para el establecimiento de la agenda en la estrategia de desarrollo de un territorio.

Amelia López Izquierdo.

Universidad Pablo de Olavide (Sevilla).

RESUMEN:

Esta comunicación expondrá el proyecto de investigación que tiene como finalidad analizar las estrategias de diferentes territorios que han servido para la construcción de sus diferentes modelos de desarrollo urbano, a partir de conocer y profundizar el comportamiento de la red de actores que promueven y desarrollan los planes estratégicos de esos territorios.

NOTA BIOGRÁFICA:

Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad de Granada (1994), es doctoranda en la Universidad Pablo de Olavide. Profesionalmente, desde 1999 es Técnico Superior en Ciencias Sociales en el Ayuntamiento de Sevilla; y en el año 2002, comenzó su ejercicio profesional como docente, siendo profesora asociada en el Departamento de Sociología de la Universidad de Sevilla, para continuar con ese ejercicio, desde el año 2003 en la Universidad Pablo de Olavide, y hasta la actualidad.

PALABRAS CLAVES: territorios, estrategias, agenda, red de actores, planes estratégicos, gobernanza.

1. INTRODUCCIÓN.

El fin de esta comunicación es exponer un proyecto de investigación que se encuentra en estos momentos definiendo su método de trabajo para realizar el trabajo de campo oportuno. Esta investigación tiene una doble finalidad: por un lado, observar cómo pueden ser los modelos de desarrollo o las estrategias que generan un territorio, a partir de la red de actores que lo promueve, mediante un plan estratégico urbano. Y así poder comparar la lógica que los actores explicitan en sus procesos de planificación estratégica. Y por otro lado, y en relación al diseño en sí de los planes, ser capaces de poner en relación y analizar aspectos formales de un plan (su contenido) con aspectos relativos a su origen como son los actores que lo promueven y lo elaboran.

Esta investigación tiene como punto de partida, el estudio que los profesores Navarro y Huete (2010) realizan por el que se analiza la “*lógica*” que orienta a los participantes en el proceso de planificación estratégica desarrollado en municipios de Andalucía.

En dicho estudio, se parte de entender los planes estratégicos de un territorio como una metodología explícita mediante la cual, los actores socio-económicos del territorio, pueden analizar las posibilidades de fomentar los procesos de desarrollo y diseñar actuaciones al respecto.

Esta investigación tratará de analizar cuál ha sido la estrategia de un territorio, es decir, como ha construido su modelo de desarrollo urbano, a través del plan estratégico que se elaboró

para ello; centrándonos en la configuración de la agenda del modelo de desarrollo, a partir de conocer y profundizar en el comportamiento de la red de actores del plan estratégico.

El objetivo del proyecto de investigación es llegar a conocer las relaciones -de influencia y poder- de los actores que llegan a ser determinantes para el establecimiento de la agenda en la estrategia de desarrollo de un territorio, en un contexto de gobernanza multinivel.

Respecto a los antecedentes de los estudios analizados en materia de planes estratégicos territoriales, los profesores Merinero Rodríguez y Martín Mesa en el seminario organizado por la Dirección General de Administración Local de la Junta de Andalucía, en octubre de 2008, afirmaban que hasta entonces, la mayor parte de la literatura existente sobre planificación estratégica se caracterizaba por situarse en el plano metodológico. Según estos profesores, la investigación se ha dedicado a proporcionar aquellos componentes básicos que caracterizan a un plan estratégico y proponer los métodos y técnicas más adecuados para desarrollarlos.

Hasta ese momento, los trabajos realizados más destacados por contener algunas reflexiones del contexto político y social que pudieran ayudar a fundamentar la utilidad de este instrumento para dar respuestas a los gobiernos locales de cara a adaptarse a los contextos cada vez más complejos, fueron:

- El libro de Fernández Güell, sobre **“Planificación Estratégica de ciudades”**, publicado en 1997, siendo uno de los primeros libros dedicados a este tipo de planificación urbana.
- El siguiente libro por orden cronológico, y por su importancia, al recoger los aspectos metodológicos pero ya consecuencia de la experiencia del autor, es el libro de Pascual i Esteve, publicado en 1999, **“La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumentos: métodos, técnicas y buenas prácticas”**. En él, el autor propone cómo se ha de realizar un plan estratégico urbano, pero ya no a partir de una ciudad inventada, sino a partir de la exposición de una serie de ejemplos de buenas prácticas.
- Y el tercer libro a destacar por su aportación innovadora respecto a la exposición y el contenido de los aspectos metodológicos de un plan estratégico, es el libro de García Pizarro, publicado en 2007, **“La Planificación Estratégica y el Arte del Buen Gobierno”**. En este libro, la autora no sólo propone la necesidad de la definición de un proyecto de ciudad, sino que este, debe plantearse desde una planificación integral, responsable, democrática y estratégica que vaya más allá de los planes de desarrollo urbano, con el objetivo de crear espacios urbanos de alta calidad.

Del resto de estudios publicados realizados en materia de planificación estratégica urbana, en esta franja temporal hasta 2007, destacar el dedicado a reflejar cómo ha sido la participación ciudadana en los planes estratégicos:

- El capítulo, ya citado, de Font y Rivero, publicado en 1999, **“Participación de la sociedad civil en el desarrollo estratégico urbano y territorial”**. En este estudio, se identificaron 48 ciudades y territorios que han realizado planes estratégicos o equivalentes, centrándose en sus orígenes, en las características de sus diseños y ejecución, en la gestión y puesta en práctica y, en los factores de participación y liderazgo para legitimar la construcción de un plan estratégico. Este capítulo termina con la exposición de una serie de conclusiones que están relacionadas con el objeto de esta investigación, como son:
 - a) Uno de los objetivos fundamentales de los partenariados estratégicos urbanos y territoriales creados durante los últimos años (corresponden a los planes

estratégicos de la segunda etapa identificada) consiste en aumentar el stock de capital social de la comunidad en la que se asientan. De lo que se extrae que el éxito del citado partenariado depende directamente a su vez, del capital social preexistente en la zona. De la investigación se observa una distribución territorial poco equilibrada de los partenariados estratégicos.

- b) Se relaciona el desarrollo económico de una comunidad autónoma con su nivel de capital social, de tal modo, que en aquellas comunidades relativamente menos desarrolladas, la escasez de capital social puede compensarse por la necesidad urgente de colaboración entre los actores públicos y privados para superar graves crisis estructurales de carácter económico.
- c) Respecto a la participación de los diferentes actores, se extraen las siguientes conclusiones:
- El liderazgo determinante ejercido por los ayuntamientos y otras administraciones públicas.
 - Dificultades para integrar a otras administraciones, sobre todo si son de distinto signo político y poseen un ámbito de actuación más amplio.
 - Se observa la escasa presencia de empresas y organizaciones del tercer sector, siendo este un punto débil de la mayoría de los partenariados estratégicos españoles.
 - En la distribución territorial de los partenariados estratégicos se destaca por un lado, una mayor participación empresarial en aquellas zonas de mayor desarrollo económico, como Cataluña y el País Vasco y que se han visto menos afectadas por la centralización de los núcleos de decisiones económicas en Madrid. Respecto al tercer sector, destaca su participación en aquellas ciudades y territorios con intensa tradición asociativa, logrando implicar a un porcentaje mayor de organizaciones sin ánimo de lucro.
 - Es significativa la elevada participación de partidos políticos y sindicatos en aquellos partenariados que cuentan con una intensa presencia de instituciones públicas y escasa participación de la sociedad civil.
- d) En cuanto a las fases del desarrollo estratégico urbano, en la mayoría de los casos, la participación de la sociedad civil se limita al diseño del plan, quedando al margen de su implementación, evaluación y actualización.

Otros análisis, han tenido por objetivo plasmar la experiencia de los planes estratégicos locales llegando a ofrecer conclusiones muy interesantes al confrontar los discursos teóricos con las prácticas de los planes estratégicos, como es el caso del Capítulo de Brugué y Jarque, publicado en 2002, ***“Planes estratégicos locales y redes participativas: entre el discurso y la práctica”***. Esta investigación parte de la hecha por Font y Rivero, para realizar un análisis más detallado de los planes estratégicos en Cataluña, en concreto de 8 planes. Llegando entre otras, a las siguientes conclusiones:

Existen otros estudios no tan destacados temáticamente como los anteriores, pues se centran en relatar principalmente la metodología de los planes como son el libro de Forn (2005) ***“Estrategias y Territorios. Los Nuevos Paradigmas”***, y el de Centelles (2006) ***“El Buen Gobierno de la Ciudad. Estrategias urbanas y política relacional”***, constatando la afirmación con la que se iniciaba este apartado, por ***“la que literatura existente sobre planificación estratégica se caracterizaba por situarse en el plano metodológico”***.

Por último, y en relación a las publicaciones más recientes destacar dos tipos de estudios realizados en 2010. En primer lugar, la publicación realizada, por Rafael Merinero y Antonio Martín. Y en segundo lugar, la investigación de Clemente Navarro y María Ángeles Huete. En la primera de ellas, los profesores Merinero y Martín, planteando una reflexión de contenido metodológico, incorporan aportaciones importantes que enriquecen este instrumento, convirtiéndolo en una herramienta esencial para los gobiernos locales, en palabras de sus autores. Este libro incluye un capítulo, del profesor Navarro ***“Participación y Planificación Estratégica Territorial”***, dedicado a exponer la reflexión y los resultados de una investigación sobre el desarrollo y evaluación de experiencias de participación, y que dado su carácter innovador de cómo es tratada la experiencia participativa en la planificación estratégica territorial, y su relación con el tema de esta investigación, se considera oportuno exponer de manera sintética los presupuestos y conclusiones de este trabajo. En este sentido, el profesor Navarro, a partir de la investigación realizada, plantea entre otras, las siguientes afirmaciones:

- a) En el desarrollo de un Plan Estratégico, en cualquiera de sus fases, pueden darse ejercicios participativos, que se dan a través de mecanismos e instrumentos de participación, entendidos como *“conjuntos más o menos formalizados, de metodologías para planificar, desarrollar y favorecer la participación pública”*.
- b) Los mejores resultados se obtendrán dependiendo de la forma en que se estructura el intercambio de información entre participantes, y entre éstos y las autoridades públicas así como por la calidad o relevancia de la información que se intercambia.
- c) Los procesos de Planificación Estratégica Territorial son un caso excepcional, porque se trata al igual que la participación pública, de una meta-política pública, que tiene como orientación específica modificar la dinámica socio-económica y socio-política de un territorio específico.

El segundo tipo de trabajo que se destaca por su contenido, y al que ya se ha hecho referencia, publicado también en 2010, y de la que son autores, el profesor Clemente Navarro y la profesora M^a Ángeles Huete, es ***“El análisis de la lógica del desarrollo territorial a través de sus procesos de planificación estratégica. Propuesta metodológica y aplicación en Andalucía”***. Este trabajo tiene por objetivo, realizar una propuesta metodológica que permita reconstruir y conocer la *“lógica”* que los actores participantes en los procesos de planificación estratégica promueven en relación al desarrollo local-territorial. Para ello, se aplicó la metodología propuesta a procesos de planificación estratégica desarrollados en Andalucía con el único objetivo de validarla.

La investigación que se va a desarrollar, está en la línea de lo propuesto por los profesores Merinero y Martín en su libro anteriormente citado, ya que pretende avanzar en la identificación de las características básicas de los planes estratégicos aspirando a ser una investigación con fines aplicados, pues el fin último es poder mejorar esta herramienta de desarrollo urbano, pues no todos los planes estratégicos llegan a implementarse, quedándose *“en un esfuerzo considerable de articulación participativa para la definición de los mismos”*. El fin último de esta investigación será conocer hasta qué punto llega la eficiencia de un plan estratégico como política pública diseñada y elaborada pero ¿implementada? ¿Cuál es la viabilidad real de un plan estratégico?. Esto se analizará a partir de conocer el comportamiento de la red de actores de los distintos planes estratégicos.

En ese progreso de las dimensiones propuestas que se han de analizar en un plan estratégico, este proyecto de investigación intentará indagar en las siguientes:

- a) En la estructura de la participación en el diseño y elaboración y su relación con la estructura temática del plan estratégico y con la estructura organizativa: se trata de analizar en la redacción del plan, en concreto en la fase de la agenda: identificación de los proyectos, determinación del peso que tienen, y actuaciones propuestas.
- b) Impacto en la gestión relacional: determinar si el plan estratégico en un territorio se ha convertido en un instrumento para impulsar las redes público-privadas como mecanismo de diseño e implementación de políticas públicas.

El profesor Navarro, como ya se ha visto reflejado anteriormente, plantea que los planes estratégicos son una meta-política pública que tiene como orientación específica modificar la dinámica socio-económica y socio-política de un territorio específico. Aun compartiendo ese tratamiento de los planes estratégicos, en esta investigación, tal y como se explicará, se parte de entender claramente los planes estratégicos como una política pública, pretendiendo esta investigación contribuir al estudio del proceso de elaboración de una política pública: mediante su comparación, analizando el conflicto entre las opciones y las preferencias, y teniendo presente las dimensiones espacio y tiempo. Gomá y Subirats (1999) afirman: *“El estudio de los procesos de elaboración y formación de las políticas en España y los análisis de su puesta en práctica y gestión en un entorno de gobierno multinivel, lejos de situarse fuera de los esquemas analíticos del poder, nos parece una de las únicas vías para localizar temporal y espacialmente ese concepto”*. Y ese es el empeño de la investigación iniciada.

Esta investigación tiene como punto de partida, el estudio mencionado que Navarro y Huete (2010) realizan por el que se analiza la *“lógica”* que orienta a los participantes en el proceso de planificación estratégica desarrollado en municipios de Andalucía; en esta ocasión compartiendo ese objetivo, respecto a analizar cuál ha sido la estrategia de un territorio, es decir, como ha construido su modelo de desarrollo urbano, a través del plan estratégico que se elaboró para ello; y teniendo también en cuenta el concepto de *“participación pública”*¹ y el contexto en el que se da, se profundizará en la configuración de la agenda del modelo de desarrollo, pero a partir de conocer y profundizar en el comportamiento de la red de actores del plan estratégico. Este trabajo intentará relacionar los aspectos formales de un plan - analizando su contenido, a través de la agenda de sus proyectos- con aspectos relativos a su origen o a su fundamento ¿cómo? Analizando la red de actores que lo promueve.

2. EL MARCO TEÓRICO.

“Hace 50 años, la planificación enfatizaba la racionalidad en la acción. Hoy día- sin descartar la racionalidad en la acción- la planificación se aproxima más a un proceso comunicacional en la que se involucra a todos los actores con el fin de conseguir consensos sobre los objetivos a seguir”. (Lira, 2006).

Se trata de realizar el análisis de una política pública, para llegar a conocer su configuración, como se ha elaborado, y observar posibles consecuencias. Para realizar este análisis, se utilizará una excelente herramienta analítica a la hora de indagar en el diseño e

¹ El profesor Navarro, define, en el estudio realizado sobre la participación y la planificación estratégica territorial, a la participación pública como *“el conjunto diverso de iniciativas públicas por las que se trata de aumentar las oportunidades de influencia de la ciudadanía y/o asociaciones en los procesos de diseño, desarrollo o evaluación de las políticas públicas”*.

implementación de las políticas públicas (De la Peña, 2012), **el enfoque de redes de políticas públicas (“policy network”)**; mediante el cual se analiza una política pública más como resultado de la interacción entre varios actores que como producto de una decisión.

En definitiva, y partiendo de entender que el estudio de la política se define como (en palabras de Lasswell, 1936²) *el estudio de la influencia y de los que la ejercen*, de lo que se trata con este proyecto de investigación es de analizar una política pública, los planes estratégicos urbanos, a partir de la influencia de las redes de actores.

La red de actores, entendida como una variable explicativa que esclarece la incorporación (o salida) de temas en la agenda política de los planes estratégicos urbanos. En el estudio de su comportamiento, se analizarán todos aquellos factores que inciden o que determinan el poder de influencia (de los grupos o individuos) sobre el resultado político. Brugué, Gomá y Subirats (2003), explican que las redes de actores, en alusión a la referencia metafórica que representan las redes, han de concebirse como variables independientes, *“como factores con capacidad explicativa sobre los contenidos y los rendimientos de las políticas, junto a otras variables explicativas de corte más estructural”*.

Desde el punto de vista del análisis propiamente, se seguirá la propuesta de Laura Chaqués en su libro *“Redes de políticas públicas”* (2004), en la que **explica que en función de cómo se conceptualizan las políticas públicas, se desarrolla un tipo de análisis, se define un marco teórico concreto, se identifican los conceptos y las variables explicativas a tener en cuenta en el análisis y se formulan las hipótesis de partida. Añadiéndose a este planteamiento, la fase metodológica que servirá para obtener la información necesaria para contrastar las hipótesis y las conclusiones.**

Los planes estratégicos de ciudad han de considerarse como una fórmula que refleja un cambio hacia modelos de gobernanza (Navarro, 2002); por tanto, los planes son una fórmula por la que se articula las decisiones de la ciudadanía.

El cambio hacia los modos de gobernar que propicia, este nuevo tipo de política urbana, se entiende desde las palabras Pierre (2000), cuando explica que *la realidad en el modo de gobernar actualmente las sociedades se concreta en la erosión de las bases tradicionales de poder*. Es decir, el Estado ya no representa el centro del poder político, protagonista exclusivo de la toma de decisiones. El modo de gobierno actual es el que está basado en decisiones que son el producto de la interacción y de las dependencias mutuas entre las instituciones públicas y la sociedad.

“Esa erosión de las bases tradicionales del poder”, refleja el tránsito de un extremo de un *continuum* (*continuum* = que representa una clase de poder, el poder de la dominación) en el que se identifica que quien ostenta el poder, es el actor político que prevalece en las situaciones en las que se produce la adopción de sus decisiones; al otro extremo del continuo por el que el actor poderoso es quien es capaz de hacer cualquier cambio, de admitirlo o de resistirse a él, interpretando el análisis que sobre esa clase de poder realiza Luke (2000:76). De tal modo, que los **actores políticos que participan en los planes estratégicos urbanos**, y que serán objeto de análisis serán aquellos **actores políticos que tienen esa capacidad para actuar e incidir en el diseño de una determinada política territorial, más allá de su capacidad en la toma de decisiones.**

² Parsons, W.: *“Políticas Públicas. Introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas”*. Miño y Dávila. Argentina, 2007.

Es decir, esta política pública, es reflejo de una **sociedad política local**³ en la que es determinante no tanto quienes ejercitan el “*poder decisional*”, que como ya se ha visto no es un condicionante en la dialéctica de las relaciones entre actores, sino la situación de partida que ocupan respecto a ese sistema de interacción en general⁴, el de la sociedad política local, en cuanto a la posesión de los recursos, su capacidad para movilizarlos y la posibilidad de establecer coaliciones en torno a una agenda común (Navarro, 2004 b).

En otras palabras, y teniendo como base la **Teoría del Régimen Urbano**, la política urbana que desarrolla un plan estratégico reflejaría esa conversión, de un **poder sistémico**- que se deriva del lugar privilegiado del que gozan ciertos actores dentro de un sistema socioeconómico dominante- y de un **poder de control social**- que requiere la movilización de recursos para alcanzar una posición de dominio sobre otros intereses- en un **poder de producción social** por el que los agentes deben ser capaces de utilizar su posición estratégica y de control, con el fin de crear una coalición efectiva a largo plazo.

Esta forma de gobernar, no sólo refleja el cambio en el sentido de quien ostenta el poder en la configuración de una política pública, sino que además ésta **gobernanza**⁵, es resultado de las transformaciones en las que están inmersas las sociedades hacia una mayor complejidad, y que entre otros efectos, genera un tipo de política pública, los planes estratégicos territoriales, que se caracteriza:

- a) Por incorporar actores distintos al estatal. Los gobiernos no son los únicos actores que enfrentan a las grandes cuestiones sociales y/o a los problemas urbanos. Estas cuestiones son hoy desafíos para las organizaciones de la sociedad civil y las empresas.
- b) Por propiciar la participación de los actores mediante la conformación de redes, patneriados y foros deliberativos.
- c) Por la multiplicidad de instituciones que inciden en el diseño: reestructuración de las instituciones en los procesos decisorios.
- d) Por ser consecuencia de la negociación, de las relaciones de interdependencia y de las alianzas, ante los diferentes intereses y recursos de los que parten los actores implicados. Conformándose los intereses generales, mediante procesos de conflicto, negociación y consenso, al no existir un interés general que trasciende a los intereses sociales o al resto de intereses privados. Este objetivo de componer

³ NOTA: se trata del concepto de “**sociedad política local**” que define el profesor Clemente Navarro como “un espacio en el que tiene lugar un sistema de interacción multi-nivel, entendidos éstos como arenas en las que existen relaciones de interdependencia, por la necesidad de negociación y la formación de coaliciones tanto en sentido horizontal (local), como vertical (intergubernamental)” (Navarro, C. 2004 a).

⁴ NOTA: se analiza una política pública, los planes estratégicos urbanos, que engloba diferentes ámbitos de actuación o arenas políticas municipales, por lo que se trata de un sistema de interacción en sí mismo.

⁵ NOTA: respecto al significado de esta forma de gobierno, “**gobernanza**” y todo lo que implica, se hará referencia a lo largo del trabajo de investigación, como es el caso, del significado de la gobernanza en red que se analizará más adelante. No obstante, y como punto de partida, se entiende por “**gobernanza**”, en palabras de Kooiman (1993) “**la estructura sociopolítica que emerge del proceso de interacción entre los diferentes actores, a través de la cual se toman las decisiones de la cosa pública**”.

el interés general, está sujeto a los continuos cambios sociales, por lo que debe estar en continuo proceso de revisión, hecho al que responde las revisiones de los planes estratégicos, como una política pública que cuenta con esta característica.

- e) Por el papel del gobierno local como impulsor, facilitador, mediador, el garante de las negociaciones, el de la búsqueda del consenso, el dirimidor de conflictos y en definitiva ser el propulsor y redactor de las normas y reglas de juego.
- f) Por adoptar nuevos patrones de toma decisiones.

En definitiva, los planes estratégicos son una política que supone el reflejo de los cambios en la gestión pública. Ser capaces, en una sociedad política local, de planificar estratégicamente el desarrollo de la misma para un futuro inmediato, supone sobrepasar la capacidad que su propia organización, la administración pública, tiene como gestora únicamente de competencias y recursos para pasar a coordinar e incluso liderar en algunos casos, las relaciones de cooperación en todos los sentidos, horizontales o verticales, y propiciar el llamado “*gobierno en red*”.

A partir de las diferentes definiciones que nos dicen qué es un plan estratégico territorial, se pueden señalar dos aspectos determinantes y entrecruzados en la conceptualización de un plan estratégico:

- a) ***Desde una óptica instrumental:*** los planes estratégicos entendidos como un “***Método de trabajo***”. Los planes estratégicos son un instrumento que sirve para dotar a un territorio de una estrategia propia y para articular las acciones colectivas necesarias para alcanzarla. A partir de los procesos de planificación estratégica, los actores socioeconómicos de un territorio pueden analizar las posibilidades de fomentar procesos de desarrollo local y diseñar actuaciones al respecto. Los planes estratégicos urbanos reflejan el diagnóstico y las propuestas de actuación que hacen sus participantes, es decir, recogen la visión del desarrollo para la comunidad que tienen sus habitantes.

Aunque desde un principio, y se confirma tras el análisis de los planes estratégicos estudiados, ese desarrollo de una estrategia territorial no debe entenderse como si fuera una fórmula magistral con unos únicos componentes y un “*solo proceso de fabricación*”. Los procesos de planificación estratégica han de adaptarse a las singularidades de los territorios y por ello contar con su propio “*método de trabajo*”. Esa adaptación del método al territorio debe de responder a tres grandes retos conceptuales y operativos, según Fernández Güell (1997:57):

1. *La gran incertidumbre creada por el dinamismo del entorno. Al que habría que agregar la incertidumbre en general que situaciones como la actual de crisis económica global está generando.*
2. *La creciente complejidad de los procesos urbanos.*
3. *La diversidad de agentes e intereses que intervienen en el desarrollo urbano.*

Las ciudades han intentado regularse como las empresas desde el punto de vista de la planificación estratégica, pues fue en el sector empresarial el primero en el que se implantó este tipo de planificación, aplicándose en un principio una método rígido, y con objetivos a muy largo plazo, para ir incorporando métodos más flexibles y adaptables a los territorios y con horizontes temporales más cortos. No obstante, y

teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, se puede identificar elementos comunes necesarios para el desarrollo de un plan estratégico:

- ❖ Etapa de decisión e impulso.
- ❖ Etapa de organización.
- ❖ Etapa de diagnóstico.
- ❖ Etapa de definición de la estrategia territorial: proyectos a desarrollar.
- ❖ Etapa de aprobación, implementación y seguimiento del Plan.

b) Desde la óptica política: los planes estratégicos entendidos como **“Procesos de interacción”**. Los planes estratégicos son el resultado de un nuevo modelo de *politeya democrática*, caracterizado por la mayor participación de los actores privados en las decisiones públicas y por el establecimiento de acuerdos para el desarrollo de las políticas, basándose todo ello en la interacción de los actores y en la búsqueda de legitimidad social⁶.

Los planes estratégicos son el resultado de un nuevo modelo de *politeya democrática*, caracterizado por la mayor participación de los actores privados en las decisiones públicas y por el establecimiento de acuerdos para el desarrollo de las políticas, basándose todo ello en la interacción de los actores y en la búsqueda de legitimidad social.

El sustento de los planes son los procesos de interacción entre los actores y el establecimiento de acuerdos para el desarrollo de políticas, en ese sentido, se puede analizar la configuración de un plan estratégico, mediante la aplicación de un esquema de interpretación por el que se llega a comprender las coaliciones políticas de poder dentro de las ciudades. Ese esquema de interpretación se puede hallar en el modelo analítico conocido como *“The Urban Regimen”*.

La teoría de los regímenes urbanos trata de descifrar los mecanismos de construcción de decisiones colectivas sobre el desarrollo urbano, identificando los actores determinantes, las razones de su preponderancia y comprendiendo como llegan a convertirse en estables, los regímenes urbanos.

Esta teoría o modelo analítico establece un marco teórico para la interpretación de las conexiones y las relaciones causa-efecto de las políticas urbanas. Así Stone (2001) en la revisión de su propia obra de 1989⁷, define el régimen urbano como *“los acuerdos informales a través de los cuales el sector público y los intereses privados funcionan juntos con el fin de diseñar e implementar decisiones de gobernabilidad. Los Regímenes urbanos son acuerdos que se someten a continua evolución, a veces fortaleciéndose, a veces debilitándose”*. Pero Mossberger y Stoker (2001: 829) al revisar los planteamientos de Stone, van más allá a la hora de tratar las coaliciones que se forman y afirman que los regímenes urbanos son coaliciones basadas en redes informales así como en relaciones formales.

⁶ NOTA: Ver Centelles, 2006. *“La primera diferencia con un plan convencional, que busca esencialmente la efectividad, y un plan estratégico formulado participativamente, es que además busca insistentemente la legitimidad social”*. (Pg.17)

⁷ NOTA: Stone, C.N. (1989): *“Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988”*. Lawrence: University Press of Kansas.

Los planes estratégicos son procesos de interacción que precisamente dan lugar a la **formación de coaliciones locales impulsoras del desarrollo urbano, coaliciones en los dos sentidos: formales e informales**, tal y como indicaban los autores anteriormente citados.

Por tanto, un régimen urbano se formará dependiendo de la voluntad de un grupo de actores (instituciones, empresas o asociaciones de barrio) que se coaligaran, para alcanzar un objetivo común, o en su caso establecer una dirección común, es decir, una agenda identificativa con una serie de acciones concretas y con unos recursos para llevarla a cabo.

Estos elementos interrelacionados forman parte de este modelo analítico de desarrollo urbano. Modelo analítico que puede trasladarse en el proceso de interacción por el que se lleva a cabo un plan estratégico territorial, con algunos matices. Para ello, se partirá de la base de que un plan estratégico se diseña con un objetivo final: configurar la estrategia de la ciudad a desarrollar en un plazo de tiempo. Con este fin, se establece una agenda. Agenda que se concreta en líneas de actuación, y a su vez en proyectos a realizar y en los recursos necesarios para acometerlos.

En definitiva, se ha contrastado la capacidad analítica del Régimen Urbano, trasladable a la hora de encuadrar la visión política de un plan estratégico entendido como un proceso de interacción que genera la *formación de coaliciones locales –formales e informales- impulsoras del desarrollo urbano*.

Ese proceso de interacción, se sustenta en los planes estratégicos, en los siguientes elementos:

- a) Un objetivo: Identificación de una visión global e intersectorial del sistema urbano.
- b) Un proceso continuo en todas las etapas del plan: proceso de acercamiento entre los actores, de negociación, y de búsqueda de consenso.
- c) Un resultado: una acción concertada para implicar a todos en la transformación de la ciudad, a través de los proyectos a ejecutar.

A partir de las dos perspectivas anteriores, la instrumental y la política, entrecruzadas, y no excluyentes, se puede entender los planes estratégicos como: ***un proceso de concertación de decisiones en aras de la legitimidad social a la hora de resolver los problemas y las situaciones de incertidumbre que se genera en un territorio, que se plasma en el desarrollo de unas estrategias futuras y, basado en una serie de pautas de acción, de comportamientos y de acuerdos de la red de actores que los desarrollan.***

Esta sería la definición de un plan estratégico territorial con la que se va a trabajar en este proyecto de investigación y, a partir de la que se obtiene los tres conceptos básicos que se van a tener en cuenta en el análisis:

- ❖ **El territorio: la ciudad.**
- ❖ **La red de actores que participan de la estrategia.**
- ❖ **La estrategia de la ciudad: el desarrollo urbano.**

Esta concepción de un plan estratégico territorial se identifica claramente con la formulación de una política pública, teniendo en cuenta además, las etapas que son comunes en la

redacción de un plan estratégico, y que se han citado anteriormente. En este sentido, de las diferentes propuestas revisadas de análisis de una política pública y bajo la idea de que no existe un único camino “verdadero” que nos aproxime a la formulación de una política pública, se ha optado por el modelo propuesto por Gomá y Subirats que ofrecen en el capítulo 18 de su libro “*Políticas Públicas en España*”. Estos autores, a partir del estudio que realizan del *policy making* español afirman que “*parte del desarrollo teórico-práctico del análisis de las políticas públicas, se ha producido a partir de una propuesta metodológica concreta: el modelo de fases o de proceso*”. A través de este modelo de fases, las políticas públicas se elaboran siguiendo una hoja de ruta “*con interacciones complejas entre fases, pero de lógica globalmente secuencial*”. Este modelo supone la realización de un itinerario, no estrictamente lineal, en el que se deben ir cumpliendo grandes fases entrelazadas.

Este modelo lo plasma Subirats y otros (2008) en el “*Ciclo de una política pública*”, una perspectiva cíclica de cómo se desarrolla una política. Secuencias de este ciclo:

1. Fase: (Re) Surgimiento de un problema \longrightarrow Percepción del mismo \longrightarrow
Definición e identificación de sus causas posibles \longrightarrow Demanda de una acción pública.
2. Fase: Inclusión en la agenda: Construcción/Selección de los problemas \longrightarrow Proceso de
Negociación entre las alternativas de actuación \longrightarrow Respuestas de los poderes públicos a los
problemas que se reconoce que han de ser objeto de una política.
3. Fase: Formulación y decisión del programa de la política: toma de decisiones.
4. Fase: Proceso de Implementación: articulación de los escenarios organizativos y de gestión que
posibilitan la puesta en práctica de las decisiones tomadas.

Se trata de un modelo de análisis que conjuga el modelo de fases o de proceso con las cuatro dimensiones que entran en juego en toda intervención pública (la dimensión simbólica, la de estilo, la sustantiva y la operativa). En palabras de los autores anteriormente citados “*el eje problemas-decisiones transita por una suerte de continuo simbólico-sustantivo*”, en ese eje, y atendiendo al objetivo de este proyecto de investigación, el momento de la formulación de un plan estratégico urbano en el que nos vamos a centrar es el que surge tras los conflictos epistémicos sobre definición del problema y su inclusión en la agenda y antes de plantear las grandes alternativas de fondo y, que se concreta en la toma de decisiones; es el surgido en del conjunto de interacciones desencadenadas en el marco de las redes de actores y de los diversos entramados institucionales propios de la gobernanza multinivel en torno a la configuración de un plan estratégico territorial. Es decir, será la dimensión de estilo o *policy style* la que nos interesará analizar en el proceso de formulación, al ser la dimensión en la que se observa las ideas, valores, intereses y actitudes de los actores, en el marco de las oportunidades y de las restricciones interinstitucionales y que se refleja en el proceso de negociación.

Una vez conceptualizado esta política pública, y parafraseando a Thoening, es el momento de construir esa “*caja de herramientas*” que uno se construye y que sólo sirve en función de los problemas que uno pretende demostrar. Esa caja la construiremos a partir de la perspectiva de análisis que nos ofrece las redes de actores de políticas o “*policy networks*”.⁸

⁸ Tal y como refleja Jordana (1995) se ha intentado conceptualizar de diversas maneras el momento del proceso en que nos hemos encontrado de desjerarquización del Estado, aumentando los estudios que intentaban analizar los procesos de formación de políticas a partir del surgimiento

Son muchos los autores que definen a esta perspectiva, como por ejemplo Gomá, Ibarra y Martí (2002), quienes proponen tres perspectivas para analizar las dinámicas participativas, siendo una de ellas: las Redes de Actores, junto a la perspectiva de la Estructura de Oportunidades Públicas y la perspectiva de la Movilización de Recursos de Poder, definiendo a la perspectiva que nos interesa como la que explica *cómo se produce la elaboración de políticas así como los contenidos y los resultados de las políticas, atendiendo a la configuración de diversos entramados concretos de actores, con determinadas estrategias y patrones de interacción, más o menos estables o cambiantes*. El concepto de redes de políticas públicas (*policy networks*) hace referencia a un marco institucional específico en el que interactúan diferentes organizaciones públicas y privadas con el fin de influir en el resultado político. El marco institucional, por tanto, es entendido en el análisis de las *policy network*, como las reglas de juego existentes en cada subsistema político, que condicionan la forma en que los actores interactúan.

Diferentes motivos han llevado a construir la caja de herramientas de este proyecto de investigación, mediante *policy networks*. En principio, y siguiendo a Barozet, una de las ventajas que ofrecen es que no se limitan en reflexionar sólo el juego de las voluntades de los actores involucrados, sino que son capaces de dar una visión completa de las interacciones que se dan en cada caso, en toda su complejidad. Por otro lado, y tal y como explica Chaqués (2004:64) tras el esquema de desagregación que identifica a los actores que pertenecen a una comunidad política y que recoge de Laumann y Knoke, esa clasificación lleva a determinar que la cuestión principal reside en definir los factores que explican las diferencias de acceso al proceso de elaboración de las políticas públicas, y en último término en la distribución de poder entre los actores. Hallando una respuesta posible a esta cuestión en la estructura y en la institucionalización de las relaciones entre las organizaciones participantes. Pero esta caja de herramientas no estaría completa sino los limitáramos a estudiar a las estructuras como las determinantes en el proceso de elaboración de una política pública. Son los actores los que toman las decisiones en las estructuras cierto, pero son ellos los que las interpretan, los que perciben las oportunidades y las restricciones de acceso en el proceso. Y junto al análisis de la variable estructural que nos propone la perspectiva *policy networks*, además se tendrá en cuenta otra variable explicativa, la que influye en los actores a la hora de las preferencias, los criterios de selección o en la percepción del sistema: las ideas, como una variable decisiva en los procesos de cambios y formación de políticas. Variable que incide del mismo modo que en la dimensión de estilo que nos interesa tal y como se ha reseñado anteriormente.

3. METODOLOGÍA.

La hipótesis de este proyecto de investigación es, ser capaz de conocer hasta qué nivel son determinantes las relaciones de influencia y de poder de los actores socioeconómicos de un municipio, a la hora de definir la estrategia de desarrollo del citado municipio. Es decir, dependiendo de cómo es la red de actores y cuál es su comportamiento, así serán las estrategias de desarrollo de un territorio.

La limitación del ámbito temporal de esta investigación ha sido el análisis de planes estratégicos de la **primera década del siglo XXI**. En ese ámbito temporal se iniciaron la mayoría de los planes analizados, llegando incluso a desarrollarse en esa década la estrategia territorial

de estructuras que reflejan las diversas formas de relación entre Administración e intereses más o menos organizados.

definida. Otros planes también se han analizado aun no habiendo concluido el horizonte temporal fijado en los mismos. Dos motivos, han llevado a la selección de este periodo temporal de análisis:

El primer motivo se ha fundamentado en que los planes estratégicos urbanos surgen como respuesta de los territorios al proceso acelerado de cambios en los que se ven inmersas las ciudades, al ser éstas los centros en los que se controlan los procesos de la mundialización.

Desde la década de los 80 del siglo pasado, son numerosas las experiencias en materia de planificación estratégica que han logrado su objetivo principal: gestionar el desarrollo urbano. La primera experiencia reconocida como un Plan Estratégico de ciudad, fue la propuesta por los empresarios de San Francisco en 1981. Se trataba de afrontar la crisis fiscal de la ciudad, analizada por los mismos como una amenaza para sus posibilidades de desarrollo. La finalidad del Plan era la mejora de la capacidad inversora de la administración pública en infraestructuras y equipamientos que les hicieran más fuertes ante sus competidores. Fueron pioneros en aplicar a la gestión de la ciudad, unas técnicas desarrolladas en el sector privado, pero con el tiempo y tras las diversas y numerosas experiencias planificadoras, se ha ido dotando a la planificación estratégica territorial de un contenido teórico y metodológico propio.

Los planes surgen ante momentos de crisis. La principal causa es la crisis de las ciudades ante el proceso de globalización, no obstante se barajan otras causas⁹ que pudieran estar detrás de este nuevo planeamiento, como respuesta a diferentes situaciones de crisis, de conflicto y de incertidumbre en general. En el caso español, se puede añadir una causa adicional, que de manera indirecta también contribuyó a la emersión de la planificación estratégica urbana, y fue la superación de la etapa asistencial y de provisión de equipamientos que comenzó en 1979 en el ámbito local. Los planes estratégicos contribuyen al inicio de una nueva etapa en los ayuntamientos. Se inicia una etapa de gobierno local frente a la etapa de mero ejercicio de administración que tenía como fin responder a las necesidades más urgentes y con la que comenzaron los ayuntamientos su andadura democrática.

En España, el primer Plan Estratégico de un municipio diseñado con una metodología participativa fue el de Barcelona en 1988, con ocasión de las actividades y proyectos para los Juegos Olímpicos. El 20 de abril de ese año, se presentó el documento que concretó el proyecto de llevar a cabo un plan estratégico, se titulaba: *"Plan Estratégico de Barcelona en la perspectiva del año 2000: el desarrollo económico y social de Barcelona"*. En Cataluña, por el *"efecto contagio"*, fue la zona en la que más se extendió los planes estratégicos territoriales. En 2001, el *"Inventario de Planes Estratégicos de Ciudades y Territorios"*¹⁰, recopilaba 24 planes estratégicos en la Comunidad de Cataluña, seguida de Andalucía con 18 y del País Vasco con 14. En total, se contabilizaron 96 planes estratégicos en España. En Andalucía, será en 1992 con el diseño del Primer Plan Estratégico de Córdoba y en 1993 con la puesta en marcha el Primer Plan Estratégico de Málaga, cuando se inicia el camino de la planificación estratégica urbana.

⁹ NOTA: la mayoría de estas causas son citadas, como factores de impulso para la puesta en marcha de un plan estratégico, por las entidades promotoras de los mismos en la encuesta realizada para la investigación de Font y Rivero (Ver Bibliografía) y que aun realizándose en España, son aplicables a otras iniciativas extranjeras revisadas.

¹⁰ Inventario realizado por la Asociación para el Desarrollo Estratégico de Zaragoza y su Área de Influencia (EBRÓPOLIS).

Desde la aparición de los planes estratégicos en España y hasta la actualidad, se pueden identificar cuatro etapas diferenciadas en el desarrollo cronológico de la planificación estratégica, teniendo como referencia *el Inventario de Planes Estratégicos Urbanos y Territoriales*, citado anteriormente:

1. *Etapla inicial: Años 80.*
2. *Etapla intermedia: años 90.*
3. *Etapla de desarrollo: Primera década del siglo XXI.*
4. *Etapla actual: Segunda década del siglo XXI.*

Esta época junto a los años finales de la etapa anterior coinciden con los momentos de crisis económica y, que se refleja en la falta de impulso de políticas públicas como los planes estratégicos, cuyo fin es el desarrollo urbano en un horizonte temporal; mientras que las políticas actuales intentan resolver las situaciones más inmediatas. No obstante, en esta década se han iniciado algunos planes como son:

- II Plan Estratégico Sevilla 2020¹¹
- Plan Estratégico de Alcalá La Real

Por tanto, y teniendo en cuenta el objetivo de esta investigación se trata de analizar los planes estratégicos en su madurez; por ello, se han seleccionado planes consolidados por su trayectoria y que han sido elaborados bajo criterios de búsqueda de la mejor gestión posible, y por ello, serán planes pertenecientes a la tercera etapa identificada en la evolución cronológica de la planificación, no siendo consecuencia de una “*moda planificadora*” o fruto de un “*capricho político*”.

El segundo motivo que nos ha llevado a seleccionar estos planes estratégicos y no otros, pues se trata de planes que han tenido una vigencia real, es decir, se han implementado y por tanto han desarrollado una estrategia territorial. Para ello, se ha tenido en cuenta si se ha realizado una evaluación posterior como son el caso de los planes estratégicos de la Provincia de Jaén, Málaga o Sevilla, o la ejecución de los mismos en un grado significativo, aun cuando la estrategia fijada tenga un ámbito temporal todavía no concluido, como son el caso del Plan Estratégico de Alcaudete o Alcalá la Real. El resto de planes seleccionados como son el de Lucena (Córdoba) o el Antequera se han desarrollado en un porcentaje elevado a partir de la información obtenida en la investigación.

Respecto a la **limitación espacial de la investigación** se ha fijado el ámbito de actuación en los municipios andaluces con planes estratégicos de tal manera que la selección se realiza atendiendo al tamaño de los territorios. Pues se trata de clasificar las estrategias desarrolladas en diferentes territorios en los que se observa las relaciones de la red de actores diferenciadas por tamaño de estos espacios, teniendo en cuenta para ello el estudio de Navarro y Huet (2010):

- Municipios pequeños: Plan Estratégico de Alcaudete (Jaén).
- Municipios medios:
 - Plan Estratégico de Lucena.
 - Plan Estratégico de Alcalá La Real.

¹¹ NOTA: El II Plan Estratégico de Sevilla se aprobó en enero de 2011. No se ha implementado.

- Plan Estratégico de Antequera
- Municipios grandes:
 - Plan Estratégico de Sevilla 2010.
 - II Plan Estratégico de Málaga.
 - Plan Estratégico de la Provincia de Jaén.

Estos territorios seleccionados presentan las siguientes características: Tabla 1.
(Datos: Año 2012)

TERRITORIOS	TAMAÑO MUNICIPIO (Nº de hbs padrón)	Paro Registrado	Presupuesto Corporación Local (Ingresos)
ALCAUDETE	11.139	797	14.443.469,26
ALCALÁ LA REAL	22.870	1.468	29.056.717,96
LUCENA	42.592	5.209	47.691.102,47
JAEN PROVINCIA	670.242	63.793	203.316.006,16 (Fte. Diputación de Jaen)
MÁLAGA	567.433	80.369	672.939.513,14 (Año 2011)
SEVILLA	702.355	87.209	788.043.182,32 (Año 2011)

Elaboración propia. Fuente SIMA (IEA).

Para llevar a cabo la investigación se llevará a cabo un primer análisis de los proyectos que constituyen las estrategias de los territorios (análisis formal de contenido de los planes estratégicos) para realizar una primera entrevista mediante un cuestionario a los componentes técnicos de las entidades impulsoras, con el fin de realizar una primera identificación respecto a los actores que promueven los proyectos, sus relaciones y sus implicaciones reales con las estrategias desarrolladas.

La unidad de análisis son los datos relacionales. Un dato relacional es un vínculo específico existente entre un par de elementos. Se trata pues, de analizar la caracterización de las pautas relacionales entre individuos u organizaciones y de la estructura de las redes que conforman de cara a conocer la supuesta incidencia de esta estructura en los procesos institucionalizados y en especial en los informales, de formación de la agenda política a través de su participación en la redacción y ejecución de los planes estratégicos municipales. Son los actores, sus relaciones, los elementos claves de nuestra investigación, partiendo de su clara identificación frente a la participación de otros actores en otras políticas públicas. En este sentido, **los**

actores con capacidad para la gestión relacional que participan en los planes estratégicos que se están analizando son:

- Agentes sociales y económicos: sindicatos de trabajadores.
- Agentes sociales y económicos: Organizaciones empresariales y Cámaras de Comercio, club financiero, círculos de economía,
- Administraciones Públicas: gobierno central, autonómico, provincial y municipal. Y Mancomunidades de municipios.
- Entidades educativas: universidades.
- Entidades sectoriales: colegios profesionales (Colegios de Arquitectos), asociación de agricultores.
- Organizaciones vecinales.
- Otras: Autoridades Portuarias, Cajas de Ahorro, Consorcios de Zonas Francas, Parques Tecnológicos, Ferias y Palacios de Exposiciones, entidades metropolitanas de servicios

Se realizará una segunda entrevista en profundidad a los miembros de la red de actores para conocer dos grandes aspectos. En primer lugar, cuestiones relacionadas propiamente con la estrategia desarrollada en el territorio: cuestiones de contenido como son:

- Las motivaciones de los proyectos que han propuesto.
- El tipo de información con la que han contado a la hora de hacer las propuestas de los proyectos: Información por temas, económica, medio ambiental..., información global, desagregada por sectores, conociendo plazos, desconociendo los presupuestos etc
- De dónde parte esa información: generada por su propio personal, de estadísticas....etc
- Cómo ha sido la redacción de los proyectos: cuál es el grado de concreción de los proyectos presentados (se trata de ver si el compromiso del actor político con el proyecto se refleja en su grado de concreción del proyecto)
- A la hora de formular los proyectos, los actores tienen en cuenta el tiempo que acarrea su puesta en marcha y si coinciden los plazos de ejecución del proyecto con los plazos políticos. (Ver si es determinante para la incorporación en la Agenda del PE el color político de quien promueve el plan).
- La orientación ideológica del proceso planificador: la ideología e intereses de los sectores dominantes en la elaboración del plan.
- Cuáles son las influencias que orientan las decisiones de los actores políticos para la conformación de la agenda de un plan estratégico territorial: la determinación del mercado, los intereses propios como sector implicado, la búsqueda de eficiencia para salvaguardar el interés público sobre intereses particulares reducidos...
- El contexto político (el tipo de proceso político dominante: la democracia participativa frente a la representativa).

El segundo bloque de aspectos a conocer, sería el de los aspectos que van más allá del ejercicio del poder. Luke (1981) indica que cuando se evalúa la totalidad del poder de un actor, se necesitan siempre juicios de valor para determinar qué resultados cuentan más y cuáles cuentan menos, para ello se deberá indagar en:

- El ámbito temático: La importancia de los asuntos en los que un actor puede hacer que prevalezca su opinión.

- La importancia del alcance contextual del poder: Se es poderoso si se pueden conseguir los resultados adecuados únicamente si las circunstancias presentes (el contexto) se lo permiten. O bien se es poderoso consiguiendo los resultados a pesar de la resistencia a ello o del número y la magnitud de los obstáculos que puedo superar, dadas mis capacidades y recursos existentes, si se pueden conseguir los resultados.
- En la relación entre poder e intencionalidad: es decir, se es apto (es decir capaz, el poder es una capacidad no el ejercicio de esa capacidad) se es poderoso, porque se es capaz de producir lo que realmente intento: consecuencias buscadas, se produce el resultado deseado en un contexto que lo permite. También se es apto, se es capaz, se tiene el poder, cuando se induce a un comportamiento diferencial en otros, pero pueden que no tengan esa intención: consecuencias no buscadas. Hay consecuencias o efectos que frustran las intenciones de los actores y esto supone una carencia de poder para controlar los acontecimientos.
- En el ejercicio de la actividad o la falta de ella: Se es poderoso realizando una acción (tienes la capacidad) se trata de un ejercicio activo o bien también se puede ser poderoso no realizando un acto positivo o resistiéndose a ello. El poder que se pone de manifiesto por el hecho de no actuar implica la capacidad de actuar (y viceversa).

“El poder alcanza su mayor eficacia cuando es menos observable” en este trabajo se investigará incluso el poder menos visible.

Además se realizará la representación de las redes sociales mediante una Matriz de Actores con el fin de operacionalizar y calcular índices relacionales:

- Densidad de la matriz como un indicador que nos informará de la proporción de vínculos existentes con respecto a todas las uniones posibles.
- Centralidad de los actores.

Y también se realizará la representación las redes sociales: Sociograma. Este consistirá en la representación gráfica del conjunto de actores o nodos, unidos por una o varias líneas entre sí según la influencia que ejercen en su entorno y si existe contacto directo o no entre los nodos. El fin será visualizar el entramado de actores, observando:

- Intensidad de las relaciones.
- Complejidad de las relaciones.
- Dinámica de las relaciones.

4. CONCLUSIONES.

Entre las posibles conclusiones que se espera conseguir, destacar:

1. La principal conclusión es poder determinar la existencia de una correlación entre la estrategia de un territorio, es decir del modelo de desarrollo de un territorio) y la formación de la agenda que configura esa estrategia a partir del comportamiento de la red de actores que configura un plan estratégico urbano.
2. Poder clasificar las estrategias según los municipios en los que se observa unas relaciones de la red de actores diferenciadas, siguiendo el estudio de Navarro y Huete, de tal modo que:
 - a) Municipios pequeños: las relaciones más determinantes son las de los distintos gobiernos: municipal, provincial y regional.

- b) Municipios medios: observar la influencia de los gobiernos, si sigue siendo tan determinante como en los municipios pequeños. Observar el grado el grado de capital social en la red de actores de tal manera que sea más significativo con respecto al resto de municipios.
 - c) Municipios grandes: observar la estrategia de un territorio en manos de actores privados, hasta dónde llega su influencia. Se manifiesta realmente la gobernanza multinivel y la cooperación privada-pública.
3. En el estudio de Font y Rivero, afirman que en cuanto a la estructura organizativa y a los actores implicados en el proceso, se observa que prácticamente todas las experiencias siguen la misma pauta: buena parte del desarrollo de los planes estratégicos en España se debe al mimetismo. ¿se comportan de manera mimética las redes de actores en los planes estratégicos andaluces? Se trataría de observar el grado de mimetismo, con respecto a las grandes referencias en materia de planificación estratégica.

5. BIBLIOGRAFÍA:

- Arenilla, M. (2011): *"Redes de políticas: el caso de la ciudad de Madrid"*. Madrid: Revista Española de Ciencia Política 25: 31-56.
- Barozet, E. (2003): *"El aporte del análisis de redes sociales a los temas de gobernanza en sistemas complejos: de la red a los policy networks"*. Santiago de Chile: Revista de estudios avanzados 1, 1-13.
- Börzel, Tanja A. (1997): *"¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea. (What's so special about Policy Networks?)"* European Integration Online Papers 16.
En línea: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.pdf> (RW)
- Börzel, Tanja A. (1998): *"Organizing Babylon-on the different conceptions of policy networks"*. Public Administration 76, summe:253-273.
- Brugué, J. y Jarque, M. (2002): *"Planes estratégicos locales y redes participativas: entre el discurso y la práctica"*. Capítulo 2 en Blanco, I. y Gomà, R. (Coords.) (2002): *"Gobiernos locales y redes participativas"*. Barcelona: Ariel.
- Brugué, R. Gomà, R. y Subirats, J. (2003) Capítulo: *"Gobierno y Territorio: Del Estado a las redes"*, del libro: *"Redes, Territorios y Gobiernos"*.
- Centelles, J. (2006): *"El buen gobierno de la ciudad. Estrategias urbanas y política relacional"*. Barcelona: Instituto Nacional de Administraciones Públicas. Colección Gobernabilidad y Desarrollo dirigida por J. Prats i Catalá.
- Chaqués, L. (2004): *"Redes de políticas públicas"*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas en coedición con Siglo XXI de España Editores.
- Dowding, K. (2001): *"Explaining Urban Regimes"*. International Journal of Urban and Regional Research 25, 1 March.
- Easton, D. (1992): *"Esquema para el análisis político"*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Edelman, M. (1999): *"La construcción del espectáculo político"*. Buenos Aires: Manantial, cop.
- Evans, M. (1998): *"Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica"*. Madrid, Revista Gestión y Análisis de Política Pública. 2º semestre, 2.:229-266. (RW)
- Farinós, J., Olcina J., Rico, A., Rodríguez, C., Del Romero, L., Espejo, C. y Vera, F. (2005): *"Planes estratégicos territoriales de carácter supramunicipal"*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles 39: 117-149.
- Fernández Güell, J.M. (1997): *"Planificación estratégica de ciudades"*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- Font, J. y Rivero, C. (1999): *"Participación de la sociedad civil en el desarrollo estratégico urbano y territorial"* capítulo 12 en Subirats, J. (ed): *"¿Existe sociedad civil en España?"*. Madrid: Estudios de la Fundación Encuentro, pp. 363-398.
- Forn, M. de (2005): *"Estrategias y territorios. Los nuevos paradigmas"*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Forn, M. de (2006): *"Renovar y actualizar el pensamiento estratégico. Elementos para la reflexión"*. Barcelona: Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano.
- Gantman, E. R. (2009): *"Las cuestiones esenciales de la agenda estatal: gobernabilidad, desarrollo y equidad. Un análisis longitudinal comparativo (1972-2002)"*. [Revista Española de Investigaciones Sociológicas \(Reis\)](#). 126: 11-37. (RW)
- García, M. (2007): *"La planificación estratégica y el arte del buen gobierno"*. Granada: Unión Iberoamericana de municipalistas, nº 10.
- Gomà, R. y Subirats, J. (coords.) (1999): *"Políticas públicas en España: contenido, redes de actores y niveles de gobierno"*. Barcelona: Ariel.

- Gomà, R. Ibarra, P., y Martí, S. (2002): *“Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas”*. Barcelona: Icaria, Política.
- Hirst, P. (2000): *“Democracy and Governance”* en en Pierre, J. (edited): *“Debating Governance: Authority, Steering and Democracy”*. Oxford: University Press.
- Hall, P. (ed) (1989): *“The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations”*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Hunter, F. (1968): *“Community power structure: a study of decisions makers”*. Chapel Hill: University of Nord Carolina Press.
- Imbroscio, D.L. (1998): *“The necessity of urban regime change: A reply to Clarence N. Stone”*. Journal of Urban Affairs 20, 3: 261-268.
- Jordana, J. (1995): *“El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?”*. Madrid: Revista Gestión y Análisis 3: 77-89.
- Kooiman (1993): *“Governance and Governability”* en *Modern Governance*. Gran Bretaña: SAGE Publications.
- Lauri, M. (1997): *“Reconstructing Urban Regime Theory”*. Thousand Oaks, (California): SAGE Publications.
- Lira, L. (2006): *“Revalorización de la planificación del desarrollo”*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Naciones Unidas, CEPAL.
- Lukes, S. (2007): *“El poder. Un enfoque radical”*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- Martín, A. y Merinero, R.: *“(Directores) (2010): “Planificación estratégica territorial: estudios metodológicos”*. Córdoba: Junta de Andalucía. Consejería de Gobernación y Justicia. Dirección General de Administración Local.
- Marsh y Smith (2000): *“Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach”*. Political Studies 48:4-21.
- Maynz, R. (1998): *“New challenges to Governance Theory”*. Jean Monet Chair Paper RSC Nº 98/50. European University Institute.
- Merinero, R. y García, M. (2009): *“Planificación Estratégica Urbana: un instrumento para la gobernanza local como respuesta a la complejidad del nuevo entorno socio-económico”*. Artículo para la Conferencia Internacional City Futures in globalising world.
----- (2010): *“Manual básico de Planificación Estratégica Urbana y Territorial: elementos básicos para su aplicación en la administración local”*. Sevilla: Consejería de Gobernación y Justicia, Junta de Andalucía.
- _____ y Estudillo, L. (2010): *“Metodología básica para elaborar un Plan Estratégico Territorial”* capítulo 2, en Merinero, R: *“Manual básico de Planificación Estratégica Urbana y Territorial: elementos básicos para su aplicación en la administración local”*. Sevilla: Consejería de Gobernación y Justicia, Junta de Andalucía.
- Monográficos de Barcelona. Metròpolis mediterrània (2004): *“Plan estratégico metropolitano de Barcelona”*. Nº 5. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.
- Mossberger, K. y Stoker, G. (2001): *“The evolution of urban the regime theory. The challenge of conceptualization”*. Urban Affairs Rewiew 36, 6:810-835.
- Navarro, A. (2006): *“Redes de políticas y formación de agenda pública en el Programa de Escuelas de Calidad”*. México. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Documento de Trabajo 4: 1-20.
- Navarro, C. (2002): *“Gobernanza en el ámbito local”*. VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 oct.

- Navarro, C. J. (2004 a): "*Sociedades políticas locales: Democracia local y gobernanza multinivel*". Working paper Online Series, Universidad Autónoma de Madrid. (www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/papers.html)
-----, Ramírez, M.A. y Magnier, A. (2004 b): "*Democracia local y gobernanza multi-nivel*". IX Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2-5 nov.
----- (2008): "*Gobernanza local en España: Redes y Dominios políticos locales*". Documento de trabajo 01/08. Centro de Sociología y Políticas Locales de la Universidad Pablo de Olavide.
----- y Huete, M.A. (2010): "*El análisis de la lógica del desarrollo territorial a través de sus procesos planificación estratégica territorial. Propuesta metodológica y aplicación en Andalucía*". Revista de estudios regionales 89: 15-42.
----- (2010): "*Participación y planificación estratégica territorial*", en Martín A. y Merinero R. (Directores): "*Planificación estratégica territorial: estudios metodológicos*". Córdoba: Consejería de Gobernación y Justicia. Junta de Andalucía.
-----, Font, J., Wojcieszak, M., Alarcón, P. (2012): "*¿Democracia sigilosa*" en España. Preferencias de la ciudadanía española sobre las formas de decisión política y sus factores explicativos". Madrid: Colección "*Opiniones y Actitudes*" 71, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Parsons, W. (2007): "*Políticas Públicas. Introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*". Argentina: Miño y Dávila.
- Pascual, J.M. (1999): "*La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumentos: métodos, técnicas y buenas prácticas*". Barcelona: Diputación de Barcelona.
----- (2002): "*La gestión estratégica de las ciudades. Un instrumento para gobernar las ciudades en la era info-global*". Sevilla: Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía.
----- (2007): "*La estrategia territorial como inicio de la gobernanza democrática. Los planes estratégicos de segunda generación*". Barcelona: colección documentos de trabajo, serie Desarrollo Económico, nº 3, Diputación de Barcelona.
----- y Tarragona, M. (2009): "*Estrategia Territorial y Gobierno Relacional. Manual para la planificación Estratégica de 2ª Generación*". Sevilla: Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía.
----- y Godàs, X. (coords.) (2010): "*El Buen Gobierno 2.0.: La Gobernanza Democrática Territorial. Ciudades y regiones por la cohesión social y una democracia de calidad*". Valencia: Tirant lo Blanch.
- Peña, A. de la (2012): "*Estructuras y procesos de gobernanza en la política medioambiental: red de actores de la Comunidad Autónoma del País Vasco*". Madrid, Revista Gestión y Análisis de Política Pública 7, 2º semestre: 125-147.
- Peters, B.G. (2007): "*Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca de gobernar*". Revista del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) Reforma y Democracia 39: 33-50.
- Pierre, J. (1999): "*Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics*". Urban Affairs Review, pp.372-396.
----- (2000): "*Introduction: Understanding Governance*" en Pierre, J. (edited): "*Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*". Oxford: University Press.
- Rhodes, R.A.W. (2000): "*Governance and Public Administration*" en Pierre, J. (edited): "*Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*". Oxford, University Press.

- Roth, A.N. (2002): *“Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación”*. Ediciones Auroras.
- Segura, A. (1998): *“Síntesis metodológica de la planificación estratégica”*, artículo publicado en *“El desarrollo urbano en el Mediterráneo”*. Barcelona: Área Metropolitana de Barcelona.
- Stone, C.N. (2001): *“The Atlanta Experience Re-examined: The link between Agenda and Regime Change”*. International Journal of Urban and Regional Research 25,1 March.
----- (2004): *“It’s more than the economy after all: Continuing the debate about urban regimes”*. Journal of Urban Affairs 26, 1: 1-19
----- (2005): *“Looking back to look forward: Reflections on Urban Regime Analysis”*. Urban Affairs Review 40: 309-341.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008): *“Análisis y Gestión de políticas públicas”*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Thoenig, J.C. y Meny, Y. (1992): *“Las políticas públicas”*. Barcelona: Editorial Ariel.