

EN BUSCA DEL ESQUIVO DESARROLLO REGIONAL. EL PLAN ESTRATÉGICO DEL ANDÉVALO OCCIDENTAL

Juan A. Márquez Domínguez¹

Instituto de Desarrollo Local, G.I. Universidad de Huelva

RESUMEN

La reestructuración del sistema productivo y el fenómeno de la globalización hicieron creer en un proceso de desterritorialización en aumento, orientado por la lógica de la acumulación capitalista. La planificación encuentra serios retos al tratar de articular la dinámica global con conceptos como región, fertilidad territorial, crecimiento económico, sostenibilidad ambiental, equidad y lealtad al lugar. El Plan Estratégico de Desarrollo para el Andévalo Occidental pretende orientar el desarrollo de uno de los espacios más deprimidos y periféricos de Europa, que se extiende por 16 municipios de la provincia de Huelva, con 265.100 hectáreas y más de 42.000 habitantes.

Palabras clave: Identidad, Región, Comarca, Fidelidad territorial, Desarrollo desde dentro, Planificación estratégica.

ABSTRACT

The restructuring of the productive system and the phenomenon of the globalization, led us to think that a process of territorial adjustment, which was guided by logics of the capitalistic accumulation, would increase. The planification finds serious challenges when

Fecha de recepción: abril de 2002.

Fecha de admisión: junio de 2002.

¹ El Plan Estratégico para el Desarrollo del Andévalo Occidental, fue realizado por el Instituto de Desarrollo Local, Grupo de Investigación de la Universidad de Huelva, bajo la dirección de Juan A. Márquez. En él participaron: José M. Jurado, Jesús Felicidades, Fco. Javier García, Antonio J. Carrero, Manuel Mora, Israel Dorrego, Sabino Senra, Mercedes Gordo y Macarena Tejero.

trying to articulate the global dynamics with concepts as region, territorial fertility, economic growth, environmental sustainability, equity and loyalty to the place. The Strategic Development Plan for the Western Andévalo intends to guide the one development of the most depressed and peripheral spaces of Europe, that is extended by 16 municipalities in the province of Huelva, with 265.100 hectares and more than 42.000 inhabitants.

Key words: Identity, Region, Region, Territorial loyalty, Development from within, Strategic planning.

1. LA REGIÓN EN EL MUNDO GLOBAL

Desde el nacimiento del concepto de región, la multiplicidad de matizaciones le confiere una cierta ambigüedad que ha sido denunciada porque los criterios para su identificación y/o delimitación, admiten la subjetividad. Así, la región puede resultar un medio natural, un espacio vivido, un sistema funcional, un espacio socialmente construido... o el «Thirdspace» de Soja (1996, citado por Ortega, J., 2000; 307)... En la región virtual se propone **prescindir de la contigüidad territorial**, aunque no cultural ni comercial. «La relación entre tecnología, economía y espacio conduce a una nueva situación caracterizada por un doble proceso, la deslocalización y la desarticulación... Cuando se habla de espacios no se hace referencia a un espacio de lugares sino de flujos, de bienes, recursos e información, lo cual da un nuevo significado al concepto de región; planteando **la nueva problemática del desarrollo regional** como la dialéctica entre la dominación de ese espacio de flujos y las aspiraciones de las sociedades locales segmentadas» (Castell, 1989, citado por Silva, 1991; 6).

Actualmente existe una falta de capacidad explicativa para conceptos tradicionales que adquieren otras dimensiones como son distancia, accesibilidad, economía flexible... que imponen una geometría variable de las regiones, sobre cuyas fronteras la Ciencia Regional ha dilapidado enormes esfuerzos y estériles discusiones. Gran parte del conocimiento adquirido sobre la fenomenología del **desarrollo regional** ha dejado de tener relevancia; entre otras razones por la transformación de los contextos económicos cerrados en abiertos y por los efectos de la revolución científica y tecnológica sobre la fricción de la distancia, en la expresión de W. Isard (1973). Ello explica la renovación epistemológica en marcha. «Los fundamentos científicos acerca de lo regional están en plena transformación y resulta difícil predecir un resultado final o definitivo...» (Boisier, S., 1999; 34).

Sin embargo, cuando parecía que la región iba a desaparecer frente a la globalización y homogenización mundial, han surgido o se han consolidado procesos de desarrollo estrechamente vinculados al territorio. Efectivamente, la idea de que el movimiento de capitales y personas pudiera producir una volatilidad de las economías e identidades regionales y, en definitiva, su desterritorialización no se refleja en la realidad. La multipolaridad económica, la región empresa, la región ganadora, la región virtual... o el llamado regionalismo abierto están proponiendo nuevos escenarios para el desarrollo, que no es una suma de factores. Entender para intervenir supone cambios paradigmáticos. Con el crecimiento económico, el desarrollo no está asegurado y, a menudo, la paradoja es que hay crecimiento sin desarrollo.

Llegar a lo que Michel Todaro (1988) considera el estadio del desarrollo, es decir sustento vital, autoestima y libertad no es una tarea fácil.

Los procesos de articulación territorial, descentralización y reestructuraciones productivas están incidiendo en la aparición de ejes de desarrollo y territorios emergentes. Estos pueden consolidar sus identidades como regiones empresas, euroregiones... o regiones virtuales. El nacimiento de nuevas regiones sobre **un espacio que no puede crecer** es un hecho difícil de digerir, porque choca con la idea unitaria de la región (Márquez, 2002). La posibilidad de generar procesos productivos típicos del desarrollo, gracias a las nuevas tecnologías, muestran posibilidades inexploradas, pero también el alejamiento de los condicionantes materiales para el desarrollo.

La concentración e intensificación de las actividades de gestión y de dirección en espacios reducidos se ven favorecidas por la globalización de la información y da ventajas comparativas en lo que Porter (1991) definió como ambiente doméstico. Las ventajas comparativas no se hayan en la abundancia de recursos naturales, renta de situación geográfica, mantenimiento de bajos costes salariales... sino en ventajas comparativas dinámicas como **la innovación y los emprendimientos**. En las redes globales no circula información y conocimiento informe, sino interpretaciones e identidades.

En este sentido, la región como **espacio socialmente construido** adquiere dimensiones novedosas, cuyos perfiles están aún por trazar. El desarrollo regional, no depende de las posibilidades abiertas por la globalización en cuanto a comunicaciones y avances tecnológicos, se encuentra determinado por factores difícilmente mensurables y posiblemente no intercambiables ligados al territorio. El hacer volar la cometa del desarrollo, como diría Sergio Boisier (1999), necesita los nervios de todos sus habitantes, que identifiquen su espacio de vida y sus objetivos comunes.

La capacidad de generar consensos sociales, la cultura empresarial, la cualificación y habilidades de los recursos humanos, las sinergias del sistema educativo, la valoración del paisaje y la identidad regional como potencialidades productivas no son deslocalizables y como estructura social es difícilmente injertable.

La crisis de la planificación regional, seguramente, es una incapacidad actual de adaptarse a las nuevas circunstancias (Boisier, 1998). La irrupción del concepto «geometría variable» con las posibilidades que ofrece la tecnología para unidades productivas de pequeñas dimensiones está reconfigurando la geografía económica nacional e internacional, pero también el papel del estado y las dimensiones del sitio, o **nicho ecológico del poder**, ya sea económico, social o tecnológico.

El excesivo cejo económico de la planificación regional debe incorporar conceptos como calidad de vida, identidad cultural, pautas de los agentes sociales, cultura empresarial y la participación activa de las sociedades locales. El papel de los gobiernos regionales debe pasar por activar y dinamizar los aglomerados sinérgicos, el tejido empresarial, la gestión de la información, la capacitación de recursos humanos, el sistema regional de Ciencia y Tecnología, las infraestructuras, el acceso a mercados exteriores,...la calidad ambiental y la identidad regional.

Globalización no significa homogenización, sino conocimiento de las identidades regionales. Para que la región pueda competir en la aldea global, donde se presuponen que todos se conocen, es necesario tener y mostrar unas señas de identidad que muestren habi-

lidades productivas y un comportamiento social-empresarial que no puede ser improvisado.

Según el informe «Europa 2000 + . Cooperación para la ordenación del territorio europeo» (Comisión, 1994), los procesos de desarrollo regional están marcados por cinco fuerzas actuantes no necesariamente simultáneas ni ubicuas (Esteve, 1999):

- A. **Heliotropismo**, como fuerza de atracción para recursos humanos y actividades. Así, la distribución espacial del número de horas de insolación puede perfilar los espacios más dinámicos y con posible crecimiento futuro.
- B. **Ampliación urbana** a través de fenómenos de metropolización y despoblamiento relativo de conurbaciones.
- C. **Litoralización**, o densificación de las zonas costeras respecto del interior.
- D. **Dinamización de ejes** y corredores que enlazan las grandes metrópolis.
- E. **Impulso de regiones con recursos y ventajas naturales.**

En este contexto, la Ciencia Regional tienen una enorme tarea para desvelar las potencialidades de la región y enfrentar los retos del desarrollo. Seguramente la «mixtura» de la región posee un apelativo en cada tiempo para señalar las características, los procesos y las estructuras territoriales dominantes. En este contexto, la región, a mi entender, constituye un espacio que **incorpora el territorio a la dinámica del desarrollo** y por ello las escalas locales y comarcales son espacios privilegiados para la práctica de una geografía que tenga como objetivo el análisis regional y la transformación de esta información en conocimiento para el desarrollo.

2. EL DESARROLLO EN LA ESCALA COMARCAL. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Cuando Axel Dourojeanni publicó en 1990 la primera edición de su libro *Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable en cuencas microrregiones*, se estaban experimentando de forma cruda los envites de un neoliberalismo que hizo hincapié en la necesidad de privatizar parcelas que hasta ahora habían llenado el Estado, tales como la educación, la sanidad o las infraestructuras. Desde muy pronto, se observó que, en muchas áreas y comunidades, la única vía de progreso era contar con sus propias fuerzas locales, argumentándose, desde una rica experiencia, las bondades del desarrollo local y microrregional, que se convertirían en áreas para la práctica del desarrollo regional (Márquez, 1998; 87).

En Europa el «desarrollo local» y «comarcal» estuvo ligado al mundo rural y a espacios periféricos, porque en él se encontraron efectos depresivos que demandaron, de forma perentoria, acciones de desarrollo. Actualmente los problemas ecológicos, los desequilibrios territoriales, la crisis del sistema urbano y la reconversión del agricultor en agente ecológico, el fomento del turismo, la recuperación del patrimonio histórico,... **han vinculado estrechamente el desarrollo al territorio.**

Después de largas décadas de análisis estructural y propuestas de planificación regional, una de las figuras más preclaras del pensamiento del desarrollo, Oswaldo Sunkel (1991) propuso un cambio en las estrategias de desarrollo que abanderó el paradigma de **desarrollo desde dentro** y no hacia dentro. Ello conllevó una forma muy distinta de observar la realidad

y la invalidez de ciertas recetas de planificadores que imponían los conceptos de región empresa.

El concepto de desarrollo endógeno aparece aquí como clave y la escala local o comarcal pasa a ser su atributo principal. Lo «endógeno» se manifiesta en:

- La capacidad de negociar y diseñar y ejecutar políticas de desarrollo
- El grado de apropiación y reinversión «in situ» de parte del excedente a fin de diversificar la economía del territorio
- La capacidad interna del sistema para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio
- La fuerza cultural con que se manifiesta la identidad territorial

De esta forma, «el desarrollo endógeno equivale a poner los controles de mando del desarrollo territorial dentro de su propia matriz social» (Boisier, 1999; 66). Los objetivos finales del desarrollo endógeno son **la reestructuración del sistema productivo, el aumento del empleo local y la mejora del nivel de vida**. Los agentes de esta política son los gestores públicos y los empresarios locales. Cada comunidad tiene que enfrentar problemas específicos definidos por la singularidad territorial (Vázquez, 1995).

Sin embargo, como el crecimiento endógeno resulta de considerar las inversiones realizadas por actores económicos motivados por la ganancia (De Mattos, 1996) en un mundo donde el capital no tiene fronteras y como «el sistema de decisiones que opera detrás de los movimientos de capital es un sistema completamente externo a la región o territorio» (Boisier, 1999, 67)..., la labor de los agentes endógenos, gestores públicos y empresarios locales, debe abordar dos tipos de acciones esenciales que mejoren su posicionamiento en el mercado, emitiendo señales hacia el sector privado y abonando condiciones de crecimiento y **fertilidad territorial**, pasando, en palabras de Boisier, de tramperos a cazadores, de agentes pasivos a activos. La promoción territorial debe construir una imagen corporativa y apoyarse en los actores del desarrollo en un ámbito donde puedan ser reconocidos e identificados con claridad, valorándose la **lealtad al lugar**. Interesa conocer la autorreferencia o identificación de la sociedad con su propio territorio y la capacidad de esa cultura de introducir códigos... «El manejo de la información, pero sobre todo su transformación en conocimiento para hacer más competitiva la organización o la región resulta clave para enfrentar este desafío» (Boisier, 1999; 95).

Así pues, transformar la información territorial en conocimiento debe ser una de las principales tareas de la Ciencia Regional, para elaborar estrategias de desarrollo en escenarios prospectivos que planteen el **mejor futuro posible**. La prospectiva sostiene una visión holística a la que la aproximan técnicas como la lluvia de ideas, el análisis estructural, la simulación de papeles, las matrices de impacto cruzado y la construcción de escenarios actuales, tendenciales, contextuales y estratégicos. En la estrategia, debe tenerse en cuenta el reconocimiento de un medio social, caracterizado por la presencia de agentes que poseen cuotas de poder, de manera que toda propuesta debe considerarse sólo como posible y motivo de negociación.

Hacer o impulsar desarrollo no es una tarea fácil. Vázquez Barquero (1993) identificó el desarrollo local con un **desarrollo difuso**, fuera de los grandes planes y circuitos de desarro-

llo regional y nacional, y lo observa como un proceso de la pequeña y mediana empresa capaz de generar riqueza, crear empleo e insertarse en las potencialidades endógenas. En el caso andaluz, entre otras, el impulso del desarrollo local se apoya en experiencias exitosas como las de Estepa, Sevilla, basadas en las industrias agroalimentarias, Valverde, Huelva, fundamentada en el calzado y el mueble... (Carrero, 1998) o Ubrique, Cádiz, impulsada por la marroquinería.

En este contexto, los procesos de descentralización, de flexibilización, de denuncia de injusticias territoriales, de expolio de recursos naturales, de democratización... han ido mermando capacidad operativa al Estado y a las macrorregiones, transfiriendo un notable poder político a las comunidades locales que las habilita para intervenir en los procesos de decisión para el desarrollo.

3. SOBRE LA NATURALEZA, MÉTODO Y OBJETIVOS DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

La planificación estratégica es un instrumento de desarrollo promovido por agentes públicos y privados para ganar, consolidar o alcanzar la competitividad requerida para la inserción económico-social en un contexto marcado por la globalización, la **competencia** entre territorios y la movilidad de las empresas.

En general, la planificación estratégica, como un futuro deseable, puede ser aplicada a distintas escalas y en diferentes ámbitos territoriales. Una ciudad, un área metropolitana, **una comarca** e incluso la región pueden ser objeto de la planificación estratégica.

La preocupación por el desarrollo desde diferentes ópticas explica la interrelación entre la política regional y la planificación estratégica, pero el peso que están adquiriendo las **administraciones locales** ha puesto en manos de los municipios la posibilidad de gestionar fondos procedentes de la política regional comunitaria, tanto en el mundo urbano como rural. En estos casos, la planificación estratégica puede constituir el primer paso para la reflexión y la acción de muchas iniciativas municipales.

Sin embargo, **el planeamiento estratégico** ha perdido mucho sentido como actividad cerrada en los límites del municipio, ya que **presenta sinergias funcionales muy elevadas que desbordan ampliamente los términos municipales**. Las reflexiones y las propuestas estratégicas ganan potencial desde una visión más global. Las inversiones en infraestructuras y en prestación de servicios van más allá de los límites estrictos de un municipio. Se valora, por tanto, la capacidad de colaborar con otras administraciones locales para obtener niveles de servicios equivalentes para todos los ciudadanos, en el marco de una participación global en su financiación.

Entre los factores que han propiciado la planificación estratégica desde mediados de los ochenta, cabe destacar:

- Creciente complejidad e interacción entre los problemas urbanos.
- Mayor incertidumbre del entorno geopolítico, económico y tecnológico.
- Incremento de la competencia entre ciudades y territorios.
- Mayores exigencias de participación y coordinación de los agentes sociales.
- Protagonismo de las ciudades en la recuperación económica de sus regiones circundantes.

- Aumento del poder y de las autonomías locales
- Limitaciones de los instrumentos tradicionales de planificación.

Pero, la metodología de la planificación estratégica en los ámbitos comarcales no admite recetas universales ni una planificación cerrada, porque cada territorio presenta características singulares. A pesar de ello, la difusión de la planificación estratégica viene dada por la utilización de metodologías sencillas y pedagógicamente exitosas, que han llevado al entendimiento de los distintos agentes que impulsan el desarrollo, especialmente en el diagnóstico. A partir de un análisis, que sirve para establecer el diagnóstico, con debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades, se puede trazar un escenario futuro de desarrollo, donde es necesario inmovilizar las debilidades y amenazas e impulsar las fortalezas y oportunidades, estableciendo **ejes estratégicos**, con medidas en las que se exponen sus objetivos generales, que se concretarán en actuaciones.

Las medidas, a considerar, hacen referencia a los objetivos específicos que se pretenden conseguir en la segmentación de los ejes estratégicos, mientras que las actuaciones se corresponden con los hechos concretos que modificarán los escenarios futuros de desarrollo. Las actuaciones, una vez realizado el análisis territorial y los diagnósticos sectoriales, deben considerar esencialmente tres condicionantes que deben presidir el desarrollo: crecimiento económico, equidad social y sustentabilidad ambiental.

A través de la valoración expuesta en el cuadro 1, se pueden construir niveles jerárquicos de las actuaciones si se consideran los siguientes valores: De 1 a 3 presuponen prioridad baja; de 4 a 6 presuponen prioridad media; de 7 a 8 presuponen prioridad alta y de 8 a 10 presuponen prioridad muy alta.

Pero además, con objeto de llenar de contenidos cada actuación y facilitar el seguimiento del Plan, se propuso para cada actuación un **marco lógico** (Noard, 1993) que ayude a su ejecución. Este marco lógico cristalizó en los siguientes items:

- Objetivos que deberían cumplirse.
- Organismos y/o personas físicas o jurídicas responsables de su financiación.

Cuadro 1
PROPUESTA PARA LA VALORACIÓN DE ACTUACIONES EN PLANES ESTRATÉGICOS

Factores condicionantes de la valoración	Carácter	Mínimo	Máximo
Sinergias e incidencias en otros sectores	Transversalidad	0	4
Factibilidad, más de 50 millones de pesetas y hasta 50 millones de ptas.	C. económico	0	2
Sociabilidad, generación de puestos de trabajo, hasta 10 y más de 10	Equidad	0	2
Efectos ambientales a de la actuación, mediatos e inmediatos	Sustentabilidad	0	2
Total, construcción de niveles jerarquicos	Global	0	10

- Organismos y/o personas físicas o jurídicas encargadas de su ejecución.
- Puestos de trabajo estimados para poner en marcha y desarrollar la actuación.
- Ubicación o ubicaciones geográficas preferentes.
- Valoración económica aproximada de la actuación.
- Cuantificación del crecimiento económico, equidad, sustentabilidad ambiental y sinergias
- Prioridad en base a la cuantificación.

La etapa más compleja de un Plan Estratégico consiste en identificar y seleccionar los ejes de desarrollo, orientados a superar las debilidades, evitar las amenazas, mantener las fortalezas y aprovechar las oportunidades, de tal forma que los **agentes de desarrollo territorial** los asuman, ya que el Plan Estratégico debe funcionar como **un sistema de apoyo a la decisión y un documento informativo**. Así, la metodología se identifica más con el proceso direccional al que se deben orientar los escenarios de desarrollo que con un esquema universal.

A priori, se puede proponer que los «ejes estratégicos de desarrollo» deben de ser pocos y centrados en los temas fundamentales como:

Priorizar las políticas que estimulen un incremento en la tasa de empleo. De una manera especial, en relación a los colectivos menos favorecidos: mujeres, jóvenes y mayores de 45 años. Esta política deberá complementarse con otras que estimulen un incremento la actividad.

Garantizar la cohesión social de sus habitantes profundizando en la cultura participativa.

Facilitar la evolución hacia la sociedad del conocimiento promoviendo nuevos sectores de actividad en un marco de eficiencia y de participación para garantizar una calidad de vida estable y el progreso de sus ciudadanos.

4. EL PLAN ESTRATÉGICO DEL ANDÉVALO OCCIDENTAL

El Andévalo Occidental, que puede ser calificado como una **microrregión**, espacio socialmente construido o en proceso de construcción, se extiende por más de 265.100 hectáreas y acoge a unas 42.000 personas, presentando las características de un **espacio subdesarrollado y periférico**, que ha sufrido una intensa expoliación de recursos y presenta una débil densidad demográfica, escasas rentas, falta de articulación territorial... De esta forma, el primer y más apasionante objetivo marcado en el Plan Estratégico de Desarrollo para El Andévalo Occidental fue buscar escenarios que posibilitaran la **fertilidad territorial**.

El Plan Estratégico de Desarrollo para El Andévalo Occidental fue realizado por el Instituto de Desarrollo Local y puede considerarse como un ejemplo sólido de la Planificación Estratégica. Respondió a la necesidad de prospectar y orientar las posibilidades futuras de desarrollo en el Andévalo Occidental. Especialmente debería construir el escenario futuro y la meta del desarrollo, hacia donde se pudieran canalizar, entre otras, las iniciativas Interreg III, Leader+ y Proder, teniendo en cuenta que sólo en Andalucía es posible optar por las dos últimas. De todas formas, en todo momento, quedó claro que el Plan Estratégico era un Plan de desarrollo global y las subvenciones sólo deberían ser contempladas como medidas complementarias y de acompañamiento.

Asumiendo esta filosofía como meta estratégica, se creó la Asociación para el Desarrollo Rural del Andévalo Occidental, ADRAO, que agrupa a **16 municipios**: El Almendro, Alosno, Cabezas Rubias, Calañas, El Cerro de Andévalo, El Granado, Paymogo, Puebla de Guzmán, San Bartolomé de la Torre, Sanlúcar de Guadiana, San Silvestre de Guzmán, Santa Bárbara de Casa, Valverde del Camino, Villablanca, Villanueva de las Cruces y Villanueva de los Castillejos. Aunque existen contrastes naturales que pudieran permitir hablar de una cierta homogeneidad comarcal, los límites pueden ser discutibles. Sin embargo, aquí, se observa como **una comarca socialmente construida** sobre un espacio complejo que presenta multitud de posibilidades de desarrollo local, ligadas al territorio, algunas de las cuales están emergiendo o emergerán en los próximos años como posibilidades reales de integrar lo local en la aldea global.

El plan estratégico cuidó la **participación**, implicando a agentes con capacidad de incidencia sobre el territorio. El Plan Estratégico de Desarrollo para El Andévalo Occidental contó con una **mesa de concertación social**, compuesta por miembros del Grupo de Investigación Instituto de Desarrollo Local, la Asociación para el Estudio y la Promoción del desarrollo Local Turdetania Cosmopolitan, la Asociación para el Desarrollo Rural del Andévalo Occidental y diversos colectivos representantes de empresas, asociaciones y municipios.

La consolidación futura del Andévalo Occidental como un espacio socialmente construido se apoyará en el Plan Estratégico, con el objetivo de perfilar su identidad y fundamentar las bases para un avance social y económico que posibilite las oportunas **tomas de decisiones**, sobre la base del fomento de la equidad, la eficiencia territorial y la mejora de la calidad de vida.

En realidad, se pretende dotar a la comarca de un documento que le oriente en los procesos de desarrollo endógeno que, sin desdeñar las iniciativas exógenas, respondan a los siguientes **objetivos específicos**:

- Dinamizar social y culturalmente el Andévalo Occidental.
- Mejorar el nivel de las infraestructuras básicas y la articulación de su territorio.
- Modernizar y diversificar las actividades económicas.
- Fomentar y apoyar el asociacionismo.
- Fomentar empresas y cooperativas.
- Favorecer la industria, especialmente la agroalimentaria, y la artesanía.
- Mejorar los niveles técnicos y de capacitación de la población.
- Integrar e impulsar el papel de la mujer y los jóvenes en el desarrollo de la comarca.
- Propiciar la utilización de recursos renovables propios en la producción de energía.
- Recuperar y conservar el patrimonio natural y cultural.
- Impulsar el turismo rural, identificando oportunidades concretas.
- Investigar nuevos mercados y consolidar los existentes.

Con este bagaje, se organizó un trabajo por etapas para elaborar el Plan Estratégico de Desarrollo para el Andévalo Occidental, en el cual, si bien cada técnico se hizo responsable de un área, los resultados finales tuvieron que pasar por la mesa técnica y, con frecuencia, por la **mesa de concertación social**, resultando un trabajo final de equipo, en el que fueron consultados todos los actores sociales.

Cuadro 2
ETAPAS DEL PLAN ESTRATÉGICO DE DESARROLLO PARA EL ANDÉVALO OCCIDENTAL

1. Reflexionando sobre la necesidad de un Plan Estratégico para El Andévalo Occidental.
2. Creando una Mesa de Concertación Social.
3. Descubriendo Ejes de Desarrollo. Análisis territorial. Tratando información
4. Informando y trabajando con los componentes de la Mesa de Concertación Social.
5. Valorando Ejes de Desarrollo. Diagnóstico, la información pasa a conocimiento
6. Participando con la Mesa de concertación social en la elaboración del diagnóstico.
7. Seleccionando Ejes de Desarrollo. Propuesta de Ejes Estratégicos del Desarrollo.
8. Discutiendo con la Mesa de Concertación Social sobre los Ejes de Desarrollo.
9. Desarrollando Ejes Estratégicos. Medidas y Actuaciones.
10. Propuesta de un Comisión de Seguimiento del Plan Estratégico

En el Análisis territorial y diagnósticos sectoriales se descubrió que el desarrollo de los municipios que actualmente componen El Andévalo Occidental ha estado fundamentado, esencialmente, en la explotación coyuntural de recursos naturales que ha originado un **modelo primario exportador**, tipificado económicamente de enclave minero y con una agricultura y artesanía tradicionales, situadas en un ámbito marginal y periférico. Sin embargo, nuevos horizontes agrarios, el impulso de la industria cárnica, el fortalecimiento de los sectores del calzado y el mueble, la explotación de recursos minerales no metálicos, las expectativas del turismo rural... han originado una cierta esperanza para articular el tejido social y productivo del Andévalo Occidental. Mediante el análisis territorial y los diagnósticos sectoriales se trabajó con ingentes cantidades de información para transformarla en un conocimiento que fundamentara nuevos escenarios.

Atendiendo a los diagnósticos sectoriales, se realizó un diagnóstico global que sintetiza las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades, que permite proyectar **un escenario futuro** para el Plan Estratégico. En este sentido, se deben inmovilizar o superar las debilidades y amenazas y se tienen que aprovechar las fortalezas y oportunidades para insertar a la comarca en el mercado global.

La selección de ejes de desarrollo sintetizó los principios o grandes objetivos en torno a los cuales se debía articular la estrategia global del desarrollo de la comarca. El objetivo general del Plan y de cada eje estratégico será el impulso económico-social de la comarca para promover un desarrollo sostenido, liderado por sus habitantes.

Después de varias reuniones de trabajo del equipo técnico en el seno de la mesa de concertación social, donde se trabajó con la técnica de «**lluvia de ideas**» y una vez finalizadas las etapas de análisis territorial y diagnóstico, se planteó, con una visión ambiciosa, conseguir en el Andévalo Occidental los objetivos del desarrollo a través de cuatro ejes estratégicos, entre los que se aprecia un alto grado de transversalidad y sinergias.

Cuadro 3
INDICADORES BÁSICOS DEL ANDEVALO OCCIDENTAL

Municipios	(1)Km ²	(2)Pobla.	(3)Den	(4)Emi	(5)Renta	(6)PobA	(7)PobO
Almendo, El	171	880	5	5	5.895,93	389	315
Alosno	191	4.861	25	43	5.709,61	1.412	1.116
Cabezas Rubias	109	973	9	15	5.709,61	322	229
Calañas	282	4.928	17	44	5.709,61	1.481	1.086
Cerro de Andévalo, El	286	2.762	10	32	5.709,61	820	552
Granado, El	98	664	7	3	5.895,93	291	219
Paymogo	213	1.247	6	22	5.709,61	531	353
Puebla de Guzmán	336	3.228	10	13	6.382,75	1.038	705
San Bartolomé de la Torre	57	2.909	51	32	6.382,75	1.153	999
Sanlúcar de Gadiana	97	393	4	4	5.895,93	134	75
San Silvestre de Guzmán	49	648	13	7	5.895,93	243	192
Santa Bárbara de Casa	147	1.377	9	21	5.709,61	453	348
Valverde del Camino	219	12.510	57	66	6.382,75	4.117	3.137
Villablanca	98	2.052	21	31	5.709,61	846	734
Villanueva de las Cruces	34	428	13	2	5.895,93	126	87
Villanueva de los Castillejos	264	2.677	10	40	6.382,75	1.035	862
ANDEVALO OCCIDEN.	2.651	42.537	16	380	5.895,93	14.391	11.009

(1)Km²:Extensión; (2)Pobla.: Población 1998; (3)Den: Densidad, habitantes por Km²; (4)Emi.: Emigración en 1996; (5)Renta familiar media en euros; (6)PobA: Población Activa; (7)PobO: Población ocupada.

Fuente: I.E.A., 2000; Elaboración J. A. Márquez, 2001.

1. *Construir una comarca articulada*
2. *Fomentar una comarca activa*
3. *Impulsar una comarca abierta al futuro*
4. *Consolidar una comarca para la vida*

A su vez, en cada eje estratégico se propusieron **medidas** y **actuaciones**.

Para construir una **comarca articulada** se pretende posicionar al Andévalo Occidental como una de las áreas activas y con crecimiento sostenible dentro de la provincia de Huelva, Andalucía y la Unión Europea. Para ello, es necesario articular la comarca a través de infraestructuras que permitan los flujos de personas y mercancías. Las **medidas** que se refieren a las infraestructuras se distribuyen básicamente en cuatro líneas: articulación interna, posicionamiento internacional o articulación externa, infraestructuras ambientales y logística de transportes. En este contexto, sumando las potencialidades y coordinando los servicios,

Cuadro 4
POTENCIALIDADES Y RECURSOS HUMANOS DEL ANDÉVALO OCCIDENTAL
PARA EL DESARROLLO LOCAL

Municipios	Agentes/ Agencias de desarrollo	Personas
Almendo, El	Agente de Desarrollo Local (ADL)	1
Alosno	Agente de Desarrollo Local (ADL)	1
Cabezas Rubias	Agente de Desarrollo Local (ADL)	1
Calañas	Unidad de Promoción de Empleo (UPE) Oficina Comarcal de Regadío Andévalo Minero	2
Cerro de Andévalo, El	ADL, Acciones IOBE-OPEA. Técnicos Programa sobre la droga	7
Granado, El	Agente de Desarrollo Local (ADL)	1
Paymogo	Agente Local de Promoción de Empleo (ALPE)	1
Puebla de Guzmán	ADL Oficina Comarcal de Regadío Andévalo Fronterizo	2
San Bartolomé de la Torre	Agente Local de Promoción de Empleo (ALPE) y Agente de Desarrollo Local (ADL)	2
Sanlúcar de Gadiana	Recursos Beturia	1
San Silvestre de G.	Agente de Desarrollo Local (ADL)	1
Santa Bárbara de Casa	Agente Local de Promoción de Empleo (ALPE)	1
Valverde del Camino	Unidad de Promoción de Empleo (UPE)	2
Villablanca	Agente de Desarrollo Local (ADL)	1
Villanueva de las Cruces	Agente de Desarrollo Local (ADL)	1
Villanueva Castillejos	UPE, ALPE, ADL	7
TOTAL Andévalo O	UPE, ALPE, ADL	32

Elaboración Márquez, J. A., 2001.

mediante la logística, se puede generar un valor añadido importante para aprovechar las oportunidades de la economía global.

Con objeto de **fomentar una comarca activa** se propuso aumentar la oferta de empleo global y relativo a los diferentes colectivos, impulsando las actividades y teniendo en cuenta que todos los procesos de transformación o apoyo a la actividad económica tienen un reflejo en el mercado laboral. Las **medidas** deben potenciar las actividades tradicionales o la creación de nuevos nichos productivos que impulsen el crecimiento económico, como el fomento de la industria y la oferta de suelo industrial, el apoyo a la nueva agricultura, el fomento del turismo, el aprovechamiento del potencial forestal y ganadero y el desarrollo de la ganadería.

Para **impulsar una comarca abierta al futuro** se quiso apostar por la sociedad del conocimiento y ponerlo al alcance de los ciudadanos porque, en los últimos años, las habilidades y la preparación de las personas están en el centro del desarrollo de toda sociedad, y consti-

Cuadro 5
PRINCIPALES OBSTÁCULOS Y FACTORES PARA EL DESARROLLO DEL ANDÉVALO OCCIDENTAL

Obstáculos a superar	Factores a impulsar
Deficiente articulación territorial	Nueva agricultura
Persistencia de una agricultura dual	Turismo
Escasa cualificación del capital humano	Posibilidades forestales
Debilidad de las empresas locales	Agroindustria
Infraestructuras turísticas inexistentes	Industria del calzado y mueble
Servicios microparcelados e ineficientes	Imagen ecológica Andévalo
Escasez de capitales	Red de desarrollo
Envejecimiento de la población	Patrimonio histórico minero
Sistema urbano débil y desarticulado	Articulación del mercado
Demanda de empleo poco cualificado	Logística de transportes
Fuga del capital humano	Iniciativas empresariales
Movilidad excesiva de jornaleros	Señas de identidad
Falta de espacios de ocio	Industrias cárnicas
Carencia de identidad, marca e imagen	Red e itinerario de espacios naturales

Elaboración J. A. Márquez, 2001.

tuyen una nueva vía para evitar la marginalidad social. La promoción individual sobre la base del conocimiento debe ser uno de los principales objetivos para conseguir un bienestar colectivo y una identidad comarcal. Las **medidas** se encauzarán para conseguir los niveles de conocimiento adecuados al desarrollo de la comarca, propiciando la investigación y el desarrollo, la transferencia de tecnología y la mejora de la formación de los recursos humanos. Sin embargo, las medidas deben ser sopesadas porque los requisitos del desarrollo tecnológico pueden aumentar el desempleo en aquellos colectivos, que por motivos de formación u otros, no puedan seguir los fuertes ritmos de las demandas actuales del mercado o, por el contrario, pueden inducir a la fuga de los recursos que se formen. En este sentido, las nuevas tecnologías deben ser un instrumento para la creación de nuevas ocupaciones, favorecer entornos pedagógicos e innovadores, escuelas de empresas y para formar en perfiles profesionales que ayuden a la inserción laboral de los desempleados y, en especial, de los colectivos menos favorecidos, potenciando la calidad del empleo.

Con el fin de **consolidar una comarca para la vida** se pretende elevar la calidad de vida para la población autóctona y hacer de la comarca un espacio atractivo para el foráneo, fortaleciendo la cohesión social e identidad comarcal. Actualmente, el desempleo de larga duración, el envejecimiento de la población, la disparidad creciente de la renta entre grupos sociales, los cambios en las formas de convivencia, el acceso de la mujer al mercado laboral y alguna discriminación étnica, constituyen serios retos para la igualdad de oportuni-

des. Las **medidas** facilitarán el asentamiento de colectivos de jóvenes con facilidades de acceso a la vivienda, fomentarán los servicios sociales, los espacios recreativos y de ocio y el acceso de la gente mayor a los servicios, y dinamizarán o impulsarán los movimientos sociales.

En total, los cuatro ejes de desarrollo agruparon 19 medidas y 103 actuaciones, para las cuales se estimaron una inversión de recursos de 36.103 millones de pesetas en el horizonte de mediano plazo, unos 4 años. En definitiva, las medidas para **crear una fertilidad territorial** exitosa deberían conducir a posicionar al Andévalo Occidental dentro de los espacios de estrategias ganadoras.

Cuadro 6
PROPUESTA ECONÓMICA PARA DESARROLLAR LOS EJES ESTRATÉGICOS
EN EL ANDÉVALO OCCIDENTAL

Ejes estratégicos	Medidas	Actuaciones	Euros(1)	Pts. (1)
Comarca articulada	4	16	54,241	9.025
Comarca activa	6	40	108,440	18.043
Comarca abierta al futuro	5	17	8,733	1.453
Comarca para la vida	4	30	45,569	7.582
TOTAL	19	103	215,983	36.103

(1): Recursos estimados en millones. Elaboración J. A. Márquez, 2001.

Cuadro 7
EJES ESTRATÉGICOS Y MEDIDAS PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO
DEL ANDÉVALO OCCIDENTAL

Construir una Comarca articulada	Impulsar una Comarca abierta al futuro
Mejora de la articulación territorial por carretera	Fomento empresarial
Potenciación logística del transporte	Formación y capacitación
Impulso del sistema ferroviario y portuario	Investigación y desarrollo
Adecuación y rehabilitación de vías públicas	Imagen, identidad y nuevas tecnologías
Fomentar una Comarca activa	Marketing y viabilidad empresarial
Fomento de la producción agraria	Promoción del comercio, la artesanía y los servicios
Impulso de la agroindustria	Consolidar una Comarca para la vida
Fomento de la industria del calzado y el mueble	Mujer y juventud
Incentivos roca ornamental, minería y construcción	Mejora de los niveles ambientales
Promoción del turismo	Servicios sociales
	Ocio y cultura

Elaboración J. A. Márquez, 2001.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DOCUMENTALES UTILIZADAS

- ALONSO FERNÁNDEZ, J. (1990): *La nueva situación regional*. Síntesis. Madrid. pp. 166.
- BERICAT, E. (1993): «La teoría del vacío rural», en *Desarrollo Rural Andaluz a las puertas del siglo XXI*, Junta de Andalucía, Sevilla, pp. 45-54.
- BERVEJILLO, F. (1997): *Reinvención del territorio. Un desafío para ciudadanos y planificadores agentes del desarrollo*. Foro Iberoamericano sobre el Desarrollo Regional. Santa Fé de Bogotá. Documento inédito, citado por Boisier, S. (1998).
- BOISIER, S. (1990): *Territorio, estado y sociedad. Reflexiones sobre descentralización y desarrollo regional en Chile*. Ceal-Pehuén, Santiago de Chile.
- BOISIER, S. (1998): *Post-scriptum sobre el desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales*. Ipes, documento 98/45, Serie Ensayos, Santiago de Chile, 29 pp.
- BOISIER, S. (1999): *Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial*. Cepal, Santiago de Chile.
- CABERO, V. (1997): «Del quehacer geográfico y de las transformaciones territoriales», en *Cambios Regionales a finales del siglo XX*. AGE, Salamanca; pp. 9-18.
- CAMPESINO, A. (1994): «La región transfronteriza lusa-extremeña», en *Arquitectura y vida de frontera*. Junta de Extremadura, Mérida, pp. 19-21.
- CANO, G. (1985): *Aproximaciones al Análisis Geográfico Regional*. Universidad de Sevilla.
- C.A.P (1996): *Guía del Desarrollo Rural*, Consejería de Agricultura y Pesca, Sevilla.
- CARRERO, A.J. (1998): *Valverde del Camino y el desarrollo local. El calzado*. Ayuntamiento de Valverde del Camino. San Juan del Puerto.
- C.A.S. (2000): *Guía de Recursos Sociales*, en <http://www3.cas.junta-adalucia.es/cgibim/centros>, Consejería de Asuntos Sociales.
- CAVACO, C. (1997): «Servicios y nuevas oportunidades en los territorios rayanos», en *La articulación territorial de la raya hispano-portuguesa*. Fundación Rei Afonso Henriques, Zamora, pp. 191-198.
- C.E.H. (1998): *Plan Económico Andalucía. Horizonte 2000*, Consejería de Economía y Hacienda, Sevilla.
- COMISIÓN EUROPEA (1994). *Europa 2000 +. Cooperación para la ordenación del territorio europeo*. CECA; Bruselas 1994.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Schéma de Développement de l'Espace Communautaire. Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne*. Communautés européennes, Luxembourg.
- DEL CASTILLO, J. (1994): *Manual de desarrollo local*. Gobierno Vasco, Victoria, 207 pp.
- DE MATTOS, C. (1996): *Modelos de crecimiento endógeno y divergencia interregional ¿Nuevos caminos para la gestión regional?.* Instituto de Estudios Urbanos, Santiago de Chile.
- DOUROJEANNI, A. (1995): *Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable en cuencas y microrregiones*. CEPAL, Serie Ensayos, Santiago de Chile.
- DREVET, J.F. (1992): «Las transformaciones del territorio europeo»; *Papeles de Economía Española*, nº 51, p. 54.
- DUBOIS, C. (1991): «La région comme symbole de médiation: l'exemple de Aquitain», en *L'Identité régionale. L'idée de région dans l'Europe du Sud-Ouest*. CNRS, París, pp. 11-26.

- ESTEVE SECALL, R. (1999): «Provincias y autonomías del eje Mediterráneo». *XXV Reunión de Estudios Regionales*. A.C.R., publicación en CD, Universidad de Sevilla.
- FURIO, E. (1996): *Evolución y cambio en la economía regional*. Ariel, Barcelona.
- GASPAR, J. (1982): «Regionalização, una perspectiva sócio-geográfica». *Boletim da Sociedade de Geografia de Lisboa*, Serie 100, nº 1-6/7-12, Lisbonne.
- GUICHARD, F. —Coord— (1991): *L'identité régionale. L'idée de région dans l'Europe du Sud-Ouest*. CNRS, Burdeos.
- IEA (1999): *Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía*. Instituto de Estadística de Andalucía, Sevilla. Soporte digital.
- ISARD, W. (1973): *Métodos de análisis regional*. Ariel, Barcelona.
- JUNTA (1995): *Articulación territorial transfronteriza. Algarve-Alentejo-Andalucía*. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla.
- JURADO, J.M. (Dir.) (2002): *El turismo en el arco suratlántico onubense-algarví*. Turismo Andaluz, S.A., Consejería de Turismo, Junta de Andalucía, Sevilla.
- LOIS, R.C. (1997): «El eje urbano Atlántico Galicia-Norte de Portugal», en *La articulación territorial de la raya hispano-portuguesa*. Fundación Rei Afonso Henriques, Zamora, pp. 137-142.
- LÓPEZ LARA, E. (1988): «El transporte por carretera en Andalucía», en *Geografía de Andalucía*, Tomo VI, Ed. Tartessos, Sevilla, pp. 81-145.
- LÓPEZ TRIGAL (1997): «Las redes urbanas de la Raya hispano-portuguesa», en *La articulación territorial de la raya hispano-portuguesa*. Fundación Rei Afonso Henriques, Zamora, pp. 199-206.
- MARAGALL, P. (1990): «La europa de las ciudades», en el diario *El País*, 15-2-1990; pp. 14.
- MÁRQUEZ, J.A. —Dir.— (1998): *La apuesta por el desarrollo local*, FOE y Caja Rural de Huelva, San Juan del Puerto.
- MÁRQUEZ, J.A. —Dir.— (2001): *Plan Estratégico de desarrollo para el Andévalo Occidental*. Instituto de Desarrollo Local, Grupo de Investigación de la Universidad de Huelva y Asociación para el Desarrollo Rural del Andévalo Occidental. 313 ff., en prensa.
- MÁRQUEZ, J.A. —Dir.— (2001a): *Posibilidades logísticas para el tráfico de cítricos y fresas por el puerto de Huelva*. Fundación el Monte, Sevilla.
- MÁRQUEZ, J.A. (2002): «Sobre el nacimiento de una Euroregión en el Suroeste Peninsular», en *Ciencia Regional en Andalucía. III Congreso de Ciencia Regional de Andalucía*, Asociación Andaluza de Ciencia Regional, Huelva, pp. 1-20.
- MENDEZ, R. y MOLINERO, F. (1984): *Espacios y Sociedades. Introducción a la Geografía Regional del Mundo*. Ariel, Barcelona.
- MOLTÓ, E. y HERNÁNDEZ, M. (2002): «Desarrollo local, geografías y análisis territorial integrado: algunos ejemplos aplicados». *Investigaciones geográficas* nº 27, pp. 175-190.
- NORAD (1993): *El enfoque del marco lógico*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Comisión Europea, Madrid.
- ORTEGA VALCÁRCEL, J. (2000): *Los horizontes de la Geografía*. Ariel, Barcelona.
- PIMPAO, A. (1996): «Les relations économiques Algarve-Andalusie dans l'avenir du marché européen». *Raya* nº 0, Universidad de Extremadura, pp. 180-185.
- PLAZA, J.I. (1997): «Europa en mutación», en *Cambios Regionales a finales del siglo XX*. AGE, Salamanca; pp. 239-282.

- PORTER, M. (1982): *Estrategia competitiva, técnicas de análisis de los sectores industriales y de la competencia*. Compañía Editorial Continental, México.
- PORTER, M. (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*. Javier Vergara Editor, Buenos Aires.
- PRESBICH, R. (1984): *Capitalismo periférico, crisis y transformación*. F.C.E., Ciudad de Méjico.
- PUJADAS, R. y FONT, J. (1998): *Ordenación y planificación territorial*, Ed. Síntesis, Madrid.
- RAFFESTIN, C. (1984): *Territorializzazione, deterritorizzazione, riterritorializzazione*. Franco Angeli, Milán.
- REIF, B. (1978): *Modelos de la planificación de ciudades y regiones*. IEAL. Madrid.
- RICHARDSON, H. (1977): *Teoría del crecimiento regional*. Pirámide. Madrid. pp. 213.
- SANTOS, M. (1990): *Por una geografía nueva*. Espasa Calpe. Col. Espasa Universidad, nº 20. pp. 257.
- SCOTT, A. (1998): *Regions and the world economy*. Oxford University Press, Oxford.
- SILVA, V. (1991): *La dimensión espacial en el imperativo de la innovación*. Ilpes, Programa de Capacitación. Cepal, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- SUNKEL, O. (1991): *El Desarrollo desde Dentro*. Fondo de Cultura Económica, Méjico.
- TODARO, M. (1985): *El desarrollo económico del tercer mundo*. Alianza Universidad, Madrid
- VALENTE DE OLIVERA (1991): *A política de ordenamento do territorio. Novos desafios para um melhor desenvolvimento*. Ministro do planeamento e da administração do territorio. Lisboa, 51 pp.
- VARGAS, A. (2000): *La identidad cooperativa y la cooperativa como empresa: luces y sombras*, en www2.uhu.es/dem/curriculums/vargas/revesco1.htm.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1999): «Globalización, dinámica económica y desarrollo urbano». *Papeles de Economía Española*, nº 80, pp. 220-230.
- WALTON, J. (1977): *Elites and Economic Development: Comparative Studies on the Political Economy of Latin American Cities*. Austin, TX, University of Texas Press.