

# **ANÁLISIS INTEGRADOS.**

**ANÁLISIS INTEGRADOS.**  
**15. MEDICIÓN DEL DESARROLLO Y**  
**LA COHESIÓN TERRITORIAL**

## 15.1. Consideraciones metodológicas

Siguiendo el planteamiento del primer *IDTA*, este capítulo realiza un análisis conjunto de las variables y dimensiones tratadas en capítulos precedentes dirigidas a la medición del desarrollo y de los desequilibrios territoriales en el ámbito andaluz.

Como ya se ha expuesto en el capítulo primero de este *Informe*, se parte de la idea de que el desarrollo es un concepto de naturaleza compleja, que reúne varias facetas que hacen necesaria la generación de índices sintéticos para una aproximación a su medición y análisis. De esta forma, la metodología empleada para valorar el desarrollo territorial, en cada unidad espacial, parte de la medición de tres índices sintéticos parciales sobre el (1) medio natural; (2) las actividades económicas y (3) el bienestar social. En cada uno de estos tres componentes del desarrollo, se han aplicado, a su vez, tres criterios de análisis: (a) disponibilidad de recursos o potencialidad territorial; (b) presión, declive o deterioro de los recursos y, finalmente, (c) cuantificación de variables a las que se les atribuye un sentido positivo de mejora, dinamismo y capacidad transformadora.

Esta aproximación asume que aquellos territorios con mayor disponibilidad de recursos, menor presión o deterioro y mayor dinamismo o capacidad transformadora, en cada uno de los tres componentes descritos, son los más desarrollados. En cierto modo, estos tres criterios de medición podrían relacionarse con el método de análisis DAFO ya que existe cierta correspondencia entre la primera valoración y las “Fortalezas” de un territorio, entre la segunda y las “Debilidades-Amenazas” y entre la tercera y las “Oportunidades”, incluyendo esta tercera el sentido de futuro, como principal aspecto diferenciador de la primera.

La unidad espacial de referencia, siguiendo la práctica del anterior *IDTA*, es la delimitación comarcal (mapa 15.1) propuesta en el trabajo de Arenal Consultores (1998)<sup>4</sup>. Como

<sup>4</sup> Se trata del trabajo inédito “Estudio territorial para la delimitación de ámbitos comarcales en Andalucía”, coordinado por Manuel Benabent Fernández de Córdoba, responsable facultativo de la *Propuesta de comarcalización de Andalucía* formulada por la D.G. de Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía en 1983. La división territorial del estudio citado ha sido respetada casi íntegramente, aunque retocada ligeramente en algunos casos.

se advertía en el anterior informe, esta base territorial de 63 ámbitos presenta las siguientes ventajas entre otras:

- permite mantener las referencias a las grandes unidades naturales que conforman Andalucía;
- la mayoría de los ámbitos son homogéneos en su conformación natural y en la orientación de su ocupación y aprovechamiento humano;
- presentan importantes relaciones funcionales en las actividades productivas y en la prestación de servicios públicos;
- todas cuentan con una población superior a 10.000 habitantes y centralidad urbana;
- están formadas por términos municipales completos, contiguos y comprendidos en la misma provincia.

Los índices sintéticos formulados agregan una selección de variables empleadas en los tres grandes bloques del informe, cuya elección se ha realizado aplicando varios criterios. En primer lugar, se han seleccionado aquellas a las que se atribuye un significado relevante para evaluar el desarrollo, tanto desde el punto de vista ambiental, económico o social como desde el punto de vista de la medición de potencialidad, presión o dinamismo. En segundo lugar, de este conjunto se han elegido preferentemente aquellas variables con una distribución espacial diversificada, es decir, con capacidad de establecer diferencias o matices entre las distintas partes del territorio. Finalmente, se han escogido las que expresan con mayor sencillez y fiabilidad el hecho medido, con objeto de que la integración resulte más sólida e inteligible.

El tratamiento dado a estas variables ha estado orientado, por una parte, a su integración en índices sintéticos por medio de técnicas de tipificación y, por otra, a su clasificación en unidades homogéneas por medio del análisis de conglomerados o análisis *cluster*.

La tipificación se ha llevado a cabo a través de la conversión de cada puntuación directa de la variable a escala comarcal a su puntuación indirecta o puntuación Z. Esta técnica es especialmente útil para comparar un individuo u

observación respecto a los datos poblacionales a los que pertenece, en este caso facilita la posición relativa de la comarca respecto a los valores medios de la región en su conjunto. Por otro lado, esta técnica ha permitido operar conjuntamente con variables medidas en diferentes unidades. Recuérdese que una puntuación normalizada se define como el número de unidades de desviación típica que un individuo queda por encima o por debajo de la media del grupo.

Los índices sintéticos se han calculado a partir de la media aritmética de las puntuaciones Z de la comarca para cada variable expresiva de dicho indicador, teniendo en cuenta, indudablemente, el sentido positivo o negativo del indicador. Es decir, a los índices de deterioro o declive se les ha cambiado el signo para promediarlos con los de disponibilidad y dinamismo. El hecho de aplicar la media y no el sumatorio ha permitido suavizar el posible efecto de los valores extremos en determinadas variables, y por tanto, ofrecer una posición más estable de la comarca respecto a los valores regionales. Estos índices, por tanto, no tienen un valor cuantitativo en sí mismos, sino que ofrecen la posición de la comarca en el conjunto regional respecto a los hechos medidos.

El proceso de cálculo ha llevado a la construcción, en primer lugar, de nueve índices de integración intermedia, tres por cada bloque y dimensión del desarrollo (ver figura 15.1), es decir, para obtener el Índice Sintético Ambiental se han calculado índices intermedios sobre (1) disponibilidad de recursos naturales, (2) deterioro ambiental y (3) preocupación ambiental institucional; para medir el desarrollo económico se han calculado índices de (4) niveles de actividad económica, (5) declive económico y (6) dinamismo económico; finalmente, para medir el bienestar social se han calculado índices de (7) consumo y disponibilidad de recursos sociales; (8) deterioro del bienestar o fragilidad social, y (9) dinamismo social. Como ya se ha mencionado, estos índices se han definido como la media aritmética de las puntuaciones Z de las variables seleccionadas. En segundo lugar, a partir de estos nueve índices intermedios, se han obtenido tres índices sintéticos correspondientes a los tres componentes del desarrollo:

1) Índice Sintético Ambiental; 2) Índice Sintético de Desarrollo Económico e 3) Índice Sintético de Bienestar Social, aplicando, de nuevo, la media aritmética sobre los índices intermedios de integración. En tercer lugar, se ha calculado el Indicador Sintético Territorial como media aritmética de los tres índices sintéticos anteriores. Las variables seleccionadas para la construcción de cada indicador se detallan más adelante, junto con los resultados obtenidos.

En último lugar, se ha obtenido el Indicador de Desarrollo Territorial aplicando, sobre el resultado anterior, factores de ponderación que pretenden valorar las situaciones de desequilibrio de las comarcas respecto a los tres componentes medidos. El criterio estadístico seguido para su formulación ha sido el de no modificar el valor del Índice Sintético Territorial por encima de su 50%. La ponderación ha contemplado dos aspectos; por un lado, la dispersión o desigualdad entre los valores correspondientes a cada componente del desarrollo territorial (es decir, entre los índices sintéticos ambiental, económico y social) y, por otro, el número de componentes que se sitúan por encima o poder debajo de la media regional. Los coeficientes<sup>2</sup> aplicados se han definido de manera opuesta y simétrica dentro de cada aspecto

(múltiplo-divisor) en las dos consideraciones medidas: dispersión y posición positiva o negativa respecto a la media regional. Es decir, una comarca que obtenga una dispersión muy alta (medida según la desviación típica entre los tres índices sintéticos) mantiene su valor original si los tres índices se sitúan por encima de la media regional. Esto significa que, en realidad, el peso otorgado a la dispersión es sólo del 25%, el otro 25% lo constituye el segundo aspecto señalado. De este modo, los coeficientes aplicados consiguen premiar el equilibrio entre los componentes del desarrollo territorial siempre que dicho equilibrio se corresponda con situaciones positivas (índices sintéticos por encima de la media regional).

Por su parte, la clasificación de las comarcas según su tipología de desarrollo se ha realizado aplicando un análisis de conglomerados jerárquico sobre los nueve índices intermedios de la integración. Esta técnica multivariante de clasificación de datos tiene como objetivo formar grupos de individuos homogéneos respecto a un conjunto de características, mediante un algoritmo que comienza con cada caso (o cada variable) en un conglomerado diferente para combinar los conglomerados hasta que sólo queda uno. Los métodos jerárquicos configuran grupos con estructura de

árbol (dendrograma), de forma que los conglomerados de niveles más bajos van siendo englobados en otros de niveles superiores. Por tratarse de una clasificación basada en el análisis de variables cuantitativas, el método de conglomeración empleado ha sido la vinculación inter-grupos con una medida de distancia euclídea.

El análisis se completa con el estudio de las variables de contraste, incluidas también en el primer IDTA. Se trata de variables diacrónicas, referidas principalmente al periodo de revisión del informe, que ofrecen información sobre los procesos evolutivos recientes registrados en los territorios analizados.

Finalmente, hay que señalar que todas las representaciones cartográficas se han llevado a cabo por medio de cinco intervalos de clase, establecidos con el método de marcas naturales, al igual que el resto de mapas ofrecidos en anteriores capítulos. Esta técnica establece los límites de clase por medio de una fórmula estadística (optimización de Jenks) que minimiza la suma de las varianzas dentro de cada clase, de tal manera que forma agrupamientos o intervalos de clase identificando patrones semejantes de datos.

---

<sup>2</sup> Los factores aplicados son:

Dispersión: x 0,8163 (muy alta); 0,8945 (alta); 1 (media); 1,118 (baja) y 1,225 (muy baja).

Posición positiva / negativa: x 1,225 (tres componentes positivos); 1,118 (dos positivos); 0,8945 (uno positivo); 0,8163 (tres componentes negativos).

## 15.2. Las distribuciones comarcales. Análisis y valoración de la diversidad y las desigualdades territoriales

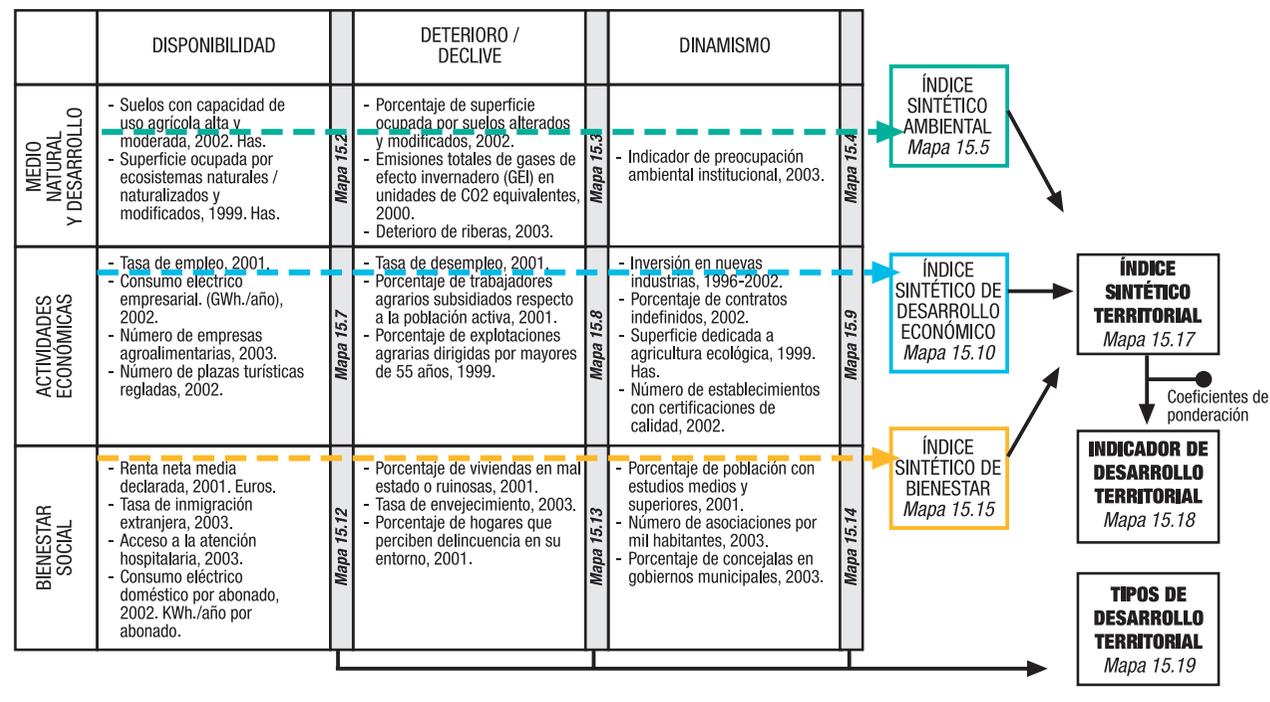
Los resultados obtenidos por medio de los dos métodos de integración descritos, se presentan en los mapas que acompañan este capítulo (mapas 15.2 a 15.19), cuyo análisis y valoración se detallan a continuación.

En primer lugar, se describen los resultados obtenidos respecto a los niveles de desarrollo medidos en sus tres componentes –ambiental, económico y social–, así como en el Índice Sintético Territorial e Indicador de Desarrollo Territorial resultante. Finalmente, se presentan los tipos de comarcas según la clasificación obtenida en el análisis cluster. Esta clasificación, ha servido de base para la elaboración del esquema tipológico de desarrollo territorial (mapa 15.23) que proporciona un valioso elemento de comparación con los esquemas tipológicos desarrollados en anteriores estudios, como se comprobará más adelante.

### 15.2.1. Aproximación a la medición de la sostenibilidad ambiental en Andalucía

Tomando como punto de partida el concepto de sostenibilidad, abordado en el primer capítulo de este Informe, se ha calculado el Índice Sintético Ambiental a partir de la combinación de variables referidas a la disponibilidad de recursos naturales, la presión humana sobre dichos recursos y la preocupación institucional sobre el medio natural –a falta de otras variables expresivas de la gestión ambiental–. En concreto, del bloque dedicado al análisis de los recursos naturales de la región, se han seleccionado las siguientes variables para su integración:

Figura 15.1. Síntesis metodológica de los análisis integrados.



#### Índice de disponibilidad de recursos naturales

- Suelos con capacidad de uso agrícola alta y moderada (ha).
- Superficie ocupada por ecosistemas naturales, naturalizados y modificados (ha).

#### Índice de deterioro ambiental

- Porcentaje de la superficie comarcal ocupada por suelos alterados o modificados.

- Índice de deterioro de riberas.

- Emisiones totales de gases de efecto invernadero (GEI) en unidades de CO<sub>2</sub> equivalentes.

#### Índice de preocupación ambiental institucional

- Indicador de preocupación ambiental institucional.

Este conjunto de seis variables seleccionadas para su integración, presenta algunas características generales que

deben ser señaladas antes de estudiar su distribución espacial. En primer lugar, se trata mayoritariamente de variables que se distribuyen dicotómicamente por el territorio regional. Es decir, algunas afectan preferentemente a la parte del espacio geográfico más transformado por la acción humana (Depresión del Guadalquivir, áreas urbanas y litorales) y otras al territorio más ajeno a ellas, apartados de la lógica productivista y por tanto mejor conservados (áreas serranas). En segundo lugar, las variables “deterioro de riberas” y “preocupación institucional” se separan algo más de las correlaciones anteriores. Se mantiene así en este *Informe* una visión dual de los hechos naturales que ya estuvo presente en el primero.

El **Índice de disponibilidad de recursos naturales** (mapa 15.2), al mezclar dos variables de distribución espacial dicotómica, muestra el predominio de valores medios y altos sobre el territorio, hecho que coincide con una valoración favorable generalizada sobre la situación de la naturaleza en Andalucía en comparación con otros ámbitos similares (regiones europeas). Los espacios calificados menos favorablemente se concentran en las provincias de Almería, Granada y Málaga, acentuándose en el litoral mediterráneo y su entorno inmediato o traspaís. El carácter montañoso, la aridez, un largo proceso de expoliación natural y la intensidad del turismo están entre las causas básicas de esta situación. Finalmente, en las comarcas que aparecen dispersas y caracterizadas más negativamente se impone el efecto simplemte aritmético del bajo número de variables utilizadas.

Más expresiva es la integración de variables que conforman el **Índice de deterioro ambiental** (mapa 15.3). El primer hecho a destacar es el predominio espacial de los intervalos inferiores (bajo y medio-bajo) sobre los altos (alto y medio-alto), así como su clara continuidad espacial. Esta observación confirmaría la valoración favorable antes señalada ya que predominan las situaciones de menor deterioro. Pero pueden observarse también la formación de nítidos ejes territoriales de deterioro ambiental (curso bajo del Guadalquivir, parte occidental del litoral mediterráneo) con tendencia a prolongarse (continuidad de los intervalos medios en ambos ejes) y por la masividad del intervalo medio-bajo en áreas que contienen importantes valores naturales a preservar (condado onubense, parte oriental de Sierra Morena, Subbéticas,

Alpujarras, Campo de Tabernas...). Es necesario destacar también la mejor situación de algunas áreas serranas con espacios naturales de gran valor (comarcas de Cazorla, Segura, Aracena, Sierra de las Nieves y Serranía de Ronda, Alto Guadalquivir de Córdoba).

El **Índice de preocupación ambiental institucional** (mapa 15.3) se presenta como expresivo de las tendencias más favorables y, sin embargo, este carácter debe ser matizado. Como ya se indicó en el capítulo 4º, en el que se incluyó su análisis a escala local, este indicador integra a los municipios que se han acogido a la Carta de Aalborg (1994) sobre ciudades sostenibles –lo que representa una declaración de voluntad–, aquellos que han elaborado Agendas 21 –definiendo programas ambientales específicos– y/o realiza-do proyectos de educación ambiental.

Somos plenamente conscientes de que ante la frecuencia de gravedad de los problemas ambientales realmente existentes, los hechos que recoge este índice pueden permanecer en el terreno de las buenas intenciones y no siempre pasar a las acciones que contrarresten las dinámicas perjudiciales. Introducir este índice en el análisis puede contribuir a suavizar la presentación de los conflictos ambientales, sin que necesariamente se correspondan con mejoras reales en la gestión. Dos razones principales nos han llevado a mantener este índice después de debatirlo. En primer lugar, su distribución espacial, que se vincula, en términos generales, con las áreas de mayor deterioro (también es válida la observación inversa, está menos presente en los espacios con baja conflictividad ambiental), lo que nos lleva a aceptarlo como un indicador de respuesta expresivo. En segundo lugar, ante la carencia o insuficiencia de mejores variables estadísticas de este tipo (respuesta social, empresarial... a los conflictos ambientales) hemos estimado que el ámbito institucional es el mejor entre los disponibles para una reacción más efectiva. No ignoramos que puede quedarse en el terreno de la intención, pero la secuencia de hechos ante señalada (declaración-programación-acción) permite situarse en la necesaria posición optimista, aunque expectante y deseosa de que en el futuro existan mejores indicadores (parte del presupuesto municipal invertido en medio ambiente, dotación de personas en tareas de ordenación y preservación, etc).

El mapa 15.3, además de reflejar mayor preocupación institucional en los ámbitos con mayor conflictividad ambiental (algunas de las principales ciudades, como Málaga, Córdoba, Bahía de Cádiz, Sevilla, Costa del Sol occidental, Poniente Almeriense, Costa Occidental onubense, Alto Guadiato y Bajo Guadalquivir) revela únicamente una distribución espacial media, que debería ser ya más nítida en todo el ámbito regional y especialmente en el importante conjunto de las ciudades medias andaluzas. Algunas otras carencias parecen aún más significativas (Campo de Gibraltar, Cuenca Minera onubense, Costa del Sol oriental y Costa Granadina).

La integración de estos tres índices en el **Índice Sintético Ambiental** proporciona un mapa en el que, claramente, se cruzan tendencias contrapuestas (mapa 15.5). Este hecho hace aparecer en similares intervalos positivos a situaciones que proceden de lógicas diferentes: la existencia de recursos naturales aceptablemente bien preservados, de una parte (Sierra Morena en su conjunto, sierras de Segura, de Cádiz, de las Nieves y Serranía de Ronda...) y, de otra parte, el uso intensivo de recursos disponibles –suelo principalmente– y la reacción por el abuso de los mismos –preocupación ambiental institucional alta– (aglomeración de Sevilla, Córdoba, Poniente Almeriense).

Quizás la lectura de mayor interés del mapa sea a *sensu contrario*; es decir la que se refiere a concentración de hechos negativos, reflejados por los intervalos bajo y medio-bajo. En esta situación se encuentra buena parte del litoral mediterráneo (la tendencia podría extender esta consideración al conjunto), la mayor parte de las provincias de Almería y Granada y la franja minera de Sierra Morena occidental; otras comarcas aisladas quedan también caracterizadas en negativo: Costa Noroeste gaditana, comarcas de Osuna, Estepa, Baena, Alcalá la Real, Úbeda-Baeza y Cazorla.

Por último se ha utilizado como **variable de contraste** de carácter diacrónico la superficie total incendiada en el periodo 1987-2003 (mapa 15.6). La distribución de los hechos es nítida y muy preocupante; lo sería aún más si se hubieran sumado los datos muy negativos de 2004. En términos muy sintéticos se podría decir que algunos de los mejores recursos naturales de Andalucía (vegetación, diversidad biológica, hábitats, ecosistemas asociados...) se deterioran

allí donde existen. Los colores claros asociados a las áreas centrales de Andalucía no reflejan ausencia de problemas sino de valores sobre los que pueda haber conflictos, dada su intensa desnaturalización.

### 15.2.2. Estimación del desarrollo económico y su proyección territorial en Andalucía

La cuantificación del desarrollo económico se ha realizado también según los criterios de disponibilidad de recursos –o niveles de actividad económica–, declive y dinamismo económico, referidos a los principales sectores de actividad (agricultura, industria y turismo). Las variables seleccionadas para su integración han sido:

#### Índice de actividad económica

- Tasa de empleo
- Número de empresas agroalimentarias
- Número de plazas turísticas regladas
- Consumo eléctrico empresarial (GWh/año)

Hay que advertir, que esta última variable se refiere a la información contenida en el Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (SIMA, edición de 2004) del Instituto de Estadística de Andalucía en donde se ofrecen los datos procedentes de las facturaciones realizadas por la Compañía Sevillana-Endesa de Electricidad a los abonados, salvo para algunos municipios en los que los datos son estimados debido a que el suministro es realizado por empresas intermediarias de las que no se dispone información.

#### Índice de declive económico

- Tasa de paro
- Porcentaje de trabajadores agrarios subsidiados respecto a la población activa
- Porcentaje de explotaciones agrarias dirigidas por mayores de 55 años

#### Índice de dinamismo económico

- Inversión en nuevas industrias (miles de euros)
- Porcentaje de contratos indefinidos
- Superficie dedicada a la agricultura ecológica (Has)
- N° de establecimientos con certificación de calidad

Las once variables seleccionadas presentan un alto grado de diferenciación en su distribución territorial, por lo que cabe esperar *a priori* una mezcla significativa. A este argumento quizás podrían objetarse dos observaciones de menor calado: un cierto sesgo espacial de dos variables (consumo eléctrico empresarial y certificaciones de calidad) hacia los ámbitos de mayor población –ámbitos urbanos– y un cierto sesgo sectorial determinado por la relevancia otorgada a los hechos agrarios, representados con tres variables (empresas agroalimentarias, explotaciones agrarias dirigidas por mayores de 55 años y superficie dedicada a agricultura ecológica). Sin embargo, las distribuciones observadas y su cruce, entre sí o con otras variables, anulan la eficacia de estas posibles objeciones.

Antes de valorar los resultados de la integración es preciso realizar algunas observaciones de interés, relativas a los mapas comarcales de variables que la producen. Primero, destaca la rotundidad de la concentración urbana y litoral del turismo; en segundo lugar, hay que señalar la paradójica localización preferentemente urbana de las empresas agroalimentarias; y, por último, advertir el sesgo que puede estar otorgando la inmigración, y por tanto las ocupaciones peor pagadas, a la distribución espacial de la tasa de empleo.

El **Índice de actividad económica** (mapa 15.7) muestra un espacio regional en el que predominan de forma rotunda los dos intervalos inferiores de la clasificación (36 comarcas en total, 11 en el nivel más bajo y 25 en el siguiente). Esta abundancia crea la espacialidad básica del hecho que, expresada *a sensu contrario*, presenta unos ámbitos de mayor actividad económica articulados únicamente en el litoral mediterráneo, aunque sin suficiente continuidad.

Las ciudades principales aparecen en tres niveles diferentes (destacando negativamente Bahía de Cádiz y Jerez). También el conjunto del litoral aparece en tres rangos y muestra la mayor debilidad de la Comarca de La Janda y las diferencias

a la baja de la Costa del Sol oriental y la Costa Granadina respecto al conjunto del litoral mediterráneo. También en Sierra Morena se establece un área de concentración en baja actividad desde la Cuenca Minera hasta el Valle del Guadiato.

El hecho negativo de mayor significación es el de la provincia de Granada, representada casi por completo en el nivel inferior de actividad y caracterizada, además, por el bajo influjo –¿o absorción?– de la aglomeración urbana en torno a la capital. En sentido positivo, aunque esté sustentado sobre el intervalo medio de actividad, aparece con claridad un eje territorial central creado por ciudades medias (Morón, Osuna, Estepa, Lucena).

La distribución del Índice de declive económico (mapa 15.7) resulta un lógico contrapunto de las observaciones anteriores. Aunque las tres variables analizadas se reparten espacialmente de manera diversificada, el mapa que las integra permite algunas observaciones de interés:

- Las áreas con mayor grado de declive económico son todas serranas (Sierra Morena de Sevilla, Sierra de Cádiz, y comarcas de Los Montes y Huéscar en Granada).
- Hay concentraciones espaciales de áreas en declive (tomando en consideración los dos intervalos inferiores) en Sierra Morena Occidental, en las campiñas centrales (Sevilla y Málaga) y en el entorno de la aglomeración urbana de Granada.
- Resultan sorprendentes, pero pueden ser significativas como tendencias de transformaciones más profundas la posición del Condado onubense y el Aljarafe en el intervalo alto de declive.
- Las mejores situaciones tienen una expresión espacial, por diferentes motivos, concentrada en el litoral mediterráneo, Sevilla, Costa Noroeste de Cádiz, Campiña de Jerez, las provincias de Almería (salvo Alpujarras y Campo de Tabernas) y parte de Jaén.

El Índice de dinamismo económico (mapa 15.9) también integra variables con expresiones espaciales bien diferenciadas. En ese sentido, algunas observaciones previas relativas a los mapas comarcales de las variables seleccionadas parecen de interés. En primer lugar, destaca la baja presencia de

las ciudades medias en certificaciones de calidad de sus empresas (únicamente en Campiña Norte de Jaén y Subbético de Córdoba); en segundo lugar, hay que señalar la inexistencia de agricultura ecológica en el amplio ámbito de la Depresión del Guadalquivir; finalmente, llama la atención la distribución favorable de la inversión en nuevas industrias.

Este último mapa proporciona una contundente visión negativa de la realidad. Los dos intervalos superiores de la clasificación suponen una parte muy minoritaria del territorio regional (10 comarcas); mientras que los dos inferiores dominan plenamente (45 comarcas). Los mejores valores aparecen mayoritariamente dispersos ya que sólo crean continuidad espacial en la parte occidental del litoral mediterráneo. Por el contrario, los espacios con menor dinamismo crean rotundas áreas tanto en la Depresión del Guadalquivir, como en las provincias de Granada y Jaén.

La integración de todas las variables en el **Índice Sintético de Desarrollo Económico** (mapa 15.10) proporciona una distribución espacial de gran interés, aunque en conjunto poco positiva. Predominan las comarcas con nivel medio-bajo de desarrollo (24) y se hacen mayoritarias con las de nivel bajo (10, sumando 34 en total). En los intervalos opuestos encontramos justo la mitad de estas frecuencias (10 y 5 comarcas, respectivamente) y una distribución espacial en la que únicamente el litoral presenta cierta continuidad. Sorprenden, una vez más, la rotundidad del bajo nivel de la provincia de Granada casi en su totalidad y el caso aislado del Aljarafe occidental.

Si se compara este mapa con el obtenido mediante la integración de diez variables en el primer *IDTA* destaca la estabilidad o similitud de las distribuciones reflejadas por ambos mapas. Los casos de cambio –más de matiz que de fondo– se refieren a una relativa mejora del litoral y de las ciudades medias del centro de Andalucía.

La **variable de contraste** utilizada (evolución del número de parados en el quinquenio 1997-2003, mapa 15.11) permite una valoración algo más optimista, ya que mejora sensiblemente el litoral y partes significativas de las provincias de Almería, Granada, Jaén, Málaga y Sevilla. Menos favorable es la evolución de Huelva, Cádiz y Córdoba. También es destacable la menor recuperación de la mayoría de las principales ciudades y

de los espacios más dinámicos del Poniente y el Levante almerienses. El aumento del desempleo queda acantonado en las dos comarcas con mayor significación de las actividades extractivas, la Cuenca Minera onubense y el Valle del Guadiato.

### 15.2.3. Valoración del bienestar social y su distribución regional

La medición del bienestar social se ha realizado, igualmente, teniendo en cuenta los criterios de disponibilidad de recursos –entendida como el acceso a los servicios sociales, indicadores de consumo y recursos humanos–; deterioro del bienestar o fragilidad social y dinamismo social. Las variables seleccionadas para su integración en el denominado Índice Sintético de Bienestar han sido:

#### *Índice de consumo y disponibilidad de recursos sociales*

- Renta neta media declarada (euros)
- Tasa de inmigración extranjera
- Tiempo medio de acceso a la atención hospitalaria
- Consumo eléctrico doméstico medio por abonado (KWh/año)

Como ocurre con el consumo eléctrico empresarial, esta última variable presenta cierta dificultad de medición en aquellas comarcas para las que no existe información en la mayoría de sus municipios por estar suministrados por compañías intermediarias de las que no se tienen datos de facturación. Por ese motivo, y por no existir estimaciones fiables como en el caso anterior, se ha optado por integrar sólo las tres variables restantes para las comarcas sin datos (Los Pedroches, Serranía de Ronda y Sierra de Cádiz), haciendo la media de tres variables en este caso y de cuatro para el resto de las comarcas andaluzas.

#### *Índice de fragilidad social*

- Porcentaje de viviendas en mal estado o ruinosas
- Tasa de envejecimiento
- Porcentaje de hogares que perciben delincuencia en su entorno

#### *Índice de dinamismo social*

- Porcentaje de población con estudios medios y superiores (enseñanza no obligatoria)
- Tasa de asociacionismo (número de asociaciones por mil habitantes)
- Porcentaje de concejalas en gobiernos municipales

Las diez variables que se integran en este apartado tienen distribuciones geográficas diferenciadas y se entienden como plenamente válidas y diversas, aunque pudiera pensarse *a priori* que algunas de ellas pudieran correlacionar con dos factores de gran importancia general como la dinámica demográfica o la renta, no ocurre así, cuando se observan los mapas. La medida del bienestar es un hecho complejo, sobre todo con el nivel de desglose espacial que plantea este *Informe*.

El **Índice de consumo y disponibilidad de recursos sociales** (mapa 15.12) se obtiene integrando cuatro variables que apelan a aspectos bien diferenciados de la realidad social. Su distribución se caracteriza por el predominio de los valores medios con cierto sesgo hacia los bajos, así como por la presencia de áreas compactas, entre las que quedan mejor caracterizadas la parte baja y alta de la Depresión del Guadalquivir y, especialmente, el litoral mediterráneo, englobándose en ellas buena parte de las ciudades principales. Por otra parte, el influjo positivo de la renta declarada y la accesibilidad a los centros de atención hospitalarios son las variables que deciden en un conjunto que presenta mayores matizaciones en otros parámetros.

Como conjuntos negativos destacan una vez más Sierra Morena occidental y la mayor parte de la provincia de Granada a la que, en esta ocasión, se suma la mitad sur de la provincia de Jaén y parte de Almería (Campo de Tabernas y Alpujarras) para darle masividad a todo este ámbito que ocupa gran parte de Andalucía oriental. En el extremo contrario, los valores alcanzados por las aglomeraciones urbanas (con la excepción de la correspondiente a la capital jiennense) y las comarcas litorales mediterráneas (con la excepción de la Axarquía en Málaga, situada en un segundo nivel, y Costa Granadina, situada en un nivel medio) constituyen las áreas agrupadas en el estrato superior resultante de la distribución por marcas naturales.

En el **Índice de fragilidad social** (mapa 15.13) parecen coincidir envejecimiento y viviendas en mal estado, pero un análisis detenido de los mapas respectivos a escala comarcal muestra que esta afirmación no es correcta y que se deben corregir afirmaciones hechas a escala local, sobre cartogramas más dispersos y confusos de interpretar. La otra variable, referida a la percepción de la delincuencia, en principio más fácilmente asociable a la realidad urbana, tampoco es exclusiva de ella y, en consecuencia, no resulta de distribución espacial dicotómica con las dos anteriores. Se estima, por tanto, que el mapa resultante es expresivo y revelador de este aspecto de la realidad social en Andalucía.

Las partes del territorio caracterizadas más negativamente por su fragilidad social son, sin duda, las provincias de Granada y Almería muy mayoritariamente, extendiéndose en parte al litoral malagueño –salvo Costa del Sol occidental–. Junto a ellas, la Sierra de Aracena proyecta su carácter más negativo hacia otras comarcas más orientales del gran escalón entre la Meseta y la Depresión del Guadalquivir.

Con todo, el hecho más revelador de este mapa puede ser la posición negativa (en el penúltimo intervalo) de las principales ciudades y aglomeraciones urbanas (Sevilla, Málaga, Granada, Córdoba y Almería). Esta circunstancia pone de manifiesto un aspecto de la realidad bien conocido pero que difícilmente resalta en las estadísticas generales: el crecimiento de la fragilidad y vulnerabilidad social urbana.

El **Índice de dinamismo social** (mapa 15.14) contrasta con los anteriores, es más positivo o esperanzador al reflejar el predominio de los intervalos medios y altos; viene así a matizar la realidad actual del bienestar social en Andalucía. Las tres variables que lo componen no presentan sesgos territoriales y son valiosas para el fin que se persigue con su análisis. Integradas aportan una clara mayor capacidad de respuesta en las ciudades principales y medias, así como en ciertas áreas rurales (Sierra Morena y parte de las provincias de Almería y Granada). Dos hipótesis explicativas parecen estar en la base de estos aspectos positivos menos esperados. La reacción de generaciones jóvenes en ámbitos rurales (concejales y personas con estudios medios y superiores) y el inicio de comportamientos neorrurales, ya ampliamente contrastado en otras partes de Europa y en las regiones

españolas más dinámicas. A una circunstancia de más rai-gambre (conciencia obrera) puede obedecer la favorable posición en este aspecto de dos comarcas mineras, la onubense y el Valle del Guadiato.

La integración de las diez variables seleccionadas en el **Índice Sintético de Bienestar** aporta un mapa rotundo en su significado, más verosímil que el obtenido para este mismo concepto en el primer *IDTA* –resultado de un número menor de variables– y de más fácil interpretación.

El sesgo hacia los mejores valores es neto y, como se decía en el anterior Informe parece la consecuencia lógica de la continuidad de políticas sociales en el ámbito regional durante los últimos veinte años. Son notorias las concentraciones de situaciones favorables en el eje del Guadalquivir y en el litoral, ampliadas por valores medio-altos y medios al conjunto de la Depresión, a toda la provincia de Cádiz y a parte del traspaís del litoral mediterráneo. Sin embargo ni todas las ciudades principales están en el mejor intervalo ni todas las ciudades medias en el siguiente. Tampoco son deseñables las situaciones negativas en Sierra Morena occidental y, sobre todo, en la mayor parte de la provincia de Granada, situación más negativa que se agranda al extenderse a una parte muy importante de la provincia de Jaén y también –aunque algo menos– a la de Almería.

Por su significado siempre decisivo y por su distribución espacial también rotunda hemos elegido como variable de contraste diacrónica la evolución de la población (representada en el mapa 15.16 por la tasa de crecimiento anual entre 1991 y 2001). Este cartograma, expresivo de la evolución intercensal de la población, subraya los mismos ejes territoriales y grandes áreas que el anterior, pero añade matices propios muy interesantes. El primero de ellos es la ausencia de liderazgo (si se nos permite la imagen) de las comarcas que engloban a las principales aglomeraciones urbanas y ciudades, salvo en el caso de Almería; en ese sentido, destaca que Córdoba figure entre las áreas estancadas demográficamente. Por otra parte, el Aljarafe occidental aporta la explicación de los fenómenos de debilidad económica observados en mapas anteriores al evidenciarse su evolución como ampliación del área metropolitana de Sevilla con una funcionalidad residencial prioritaria no complementada con nuevas funciones productivas.

Finalmente, cuatro comarcas andaluzas se clasifican como netamente regresivas: Sierra de Segura, Comarca de Huéscar, Alpujarra granadina y Cuenca Minera onubense.

#### **15.2.4. Hacia la medida de las desigualdades en Andalucía. Índice Sintético Territorial e Indicador de Desarrollo Territorial**

La consideración conjunta de los componentes del desarrollo hasta aquí analizados se refleja en los mapas 15.17 y 15.18, en donde se muestran los resultados de la integración de los tres índices arriba descritos en el denominado **Índice Sintético Territorial** y la valoración del equilibrio entre los tres componentes del desarrollo en el denominado **Indicador de Desarrollo Territorial**.

Antes de entrar en su descripción detallada, es preciso recordar que éste integra un total de veintisiete variables agregadas previamente en tres grupos que representan disponibilidad (diez variables), deterioro, declive o fragilidad (nueve) y dinamismo (ocho). Este método de integración sustituye a otros ensayados en el primer *IDTA* de menor elaboración estadística (ponderación simple, con atribución de pesos similares a los cinco intervalos clasificatorios), o de baja eficiencia en la interpretación (análisis de componentes principales).

En sus principales caracteres, el mapa que representa el Índice Sintético Territorial (mapa 15.17) permite apreciar su coherencia global con la mayoría de las observaciones generales realizadas en este capítulo de análisis integrados. A grandes rasgos, la apariencia de esta distribución geográfica final se relaciona claramente con el Índice Sintético Ambiental y con el Índice Sintético de Bienestar pero, por esa misma razón, la agregación de las variables económicas resulta determinante en sus matices.

Desde las expectativas puestas en un concepto que trata de integrar en la idea de desarrollo hechos sociales y ambientales puede resultar incómodo admitir que las cuatro áreas de mayor desarrollo territorial en Andalucía sean únicamente las comarcas de Sevilla, Málaga-Valle de Guadalhorce,

Córdoba y el Poniente almeriense, pero ¿es esperable un mapa con este concepto sin ellas? La prolongación de esta realidad por el siguiente intervalo en las demás áreas urbanas, en la mayor parte del litoral y en algunas comarcas con importantes ciudades medias (Ronda, Bailén, Linares, Puente Genil) refuerza la idea de que el desarrollo territorial, pese a integrar componentes de otra naturaleza, seguirá en gran medida impulsado por hechos de carácter económico. Los mismos que explican los valores medios (mayoritarios en este mapa) aunque algunos de ellos se obtengan sumando el peso de otras circunstancias (Sierra de Huelva, Cuenca Minera onubense o Alto Guadalquivir de Córdoba).

También el peso de lo económico es decisivo en el caso de los peores valores, sobre los que hay que significar expresamente, y por última vez, la situación de gran parte de la provincia de Granada, especialmente las comarcas de Huéscar, Los Montes, Guadix, Alhama-El Temple, y del Campo de Tabernas en Almería.

Cuando se toma en consideración el equilibrio entre los tres componentes medidos, el Indicador de Desarrollo Territorial (mapa 15.18) muestra una distribución que mejora los rasgos del mapa anterior ya que se mantiene el número de comarcas situadas en los dos peores intervalos (19), pero aumenta significativamente el que suma a los dos mejores (28). El eje del Guadalquivir aparece con continuidad positiva, al igual que la mayor parte del litoral mediterráneo y del eje Córdoba-Málaga; mejoran en conjunto las posiciones de Sierra Morena, Sierra Sur de Sevilla y Valle del Almanzora. En negativo resalta ahora –por su rotundidad espacial– el carácter negativo de la mayor parte de la provincia de Granada y las cinco comarcas jiennenses que bordean la provincia desde el suroeste hasta el noreste de la misma; aisladas, pero marcando situaciones provinciales negativas, aparecen las comarcas del Andévalo onubense, Sierra Morena de Sevilla, Sierra de Cádiz, comarca de Baena en Córdoba y Axarquía en Málaga.

### **15.2.5. Caracterización tipológica del desarrollo territorial en Andalucía**

El último análisis de la diferenciación espacial del desarrollo, se ha enfocado no tanto desde el punto de vista del grado o nivel de desarrollo alcanzado, como el que se acaba de plantear por medio de los indicadores descritos, sino desde el punto de vista de su clasificación o estudio de las particularidades de los distintos ámbitos y comarcas.

El resultado de la aplicación del análisis *cluster* a los nueve índices de integración intermedia se expresa en el mapa 15.19, en donde se pueden distinguir siete tipos de comarcas según características afines de desarrollo territorial. Al mismo tiempo, se ha incluido la figura 15.2. (compuesta de 63 histogramas comarcales) que representa, siguiendo el orden de los conjuntos definidos, los perfiles alcanzados por cada comarca en los nueve índices de integración. A pesar de que estos histogramas no son fácilmente comparables entre sí, por presentar escalas distintas en sus ejes, se ha considerado de interés su inclusión entre el material gráfico que acompaña al capítulo, porque la disposición de los perfiles constituye un apoyo interpretativo a la definición de los siete conjuntos espaciales que ahora se describen.

#### ***TIPO I. Áreas serranas con nivel muy bajo de actividad económica y bienestar social***

Se trata de un tipo representado únicamente por la comarca de Los Montes (Granada), definido por el carácter regresivo en todos los aspectos analizados, exceptuando el Índice de deterioro ambiental, que no presenta valores negativos. Los niveles de actividad económica y bienestar social son especialmente bajos.

Este tipo podría interpretarse también como la peor situación del tipo II, en el que se agrupan comarcas con características afines a la de Los Montes. Como puede observarse en el mapa que representa el Índice Sintético Territorial (mapa 15.17), las comarcas de Alhama-El Temple, Huéscar, Guadix (todas ellas en Granada) y Campo de Tabernas-Río Nacimiento (Almería), comparten con ésta el valor más bajo.

#### ***TIPO II. Áreas serranas con nivel bajo de actividad económica y bienestar social***

La desventaja de estas comarcas en los aspectos sociales y económicos constituye el elemento aglutinante de este segundo conjunto, constituido por un lado, por el eje occidental formado por las comarcas de Andévalo, Sierra de Huelva, y Sierra Morena de Sevilla, y por otro lado, por las comarcas serranas e interiores de la mitad oriental de Andalucía: Sierra de Segura, Sierra de Cazorla, Alcalá la Real, Guadix, Huéscar, Baza, Campo de Tabernas-Río Nacimiento, Poniente granadino, Alpujarra granadina, Alpujarra almeriense, Alhama-El Temple y Valle del Lecrín. Sólo algunas comarcas, como la Alpujarra almeriense, Valle del Lecrín (Granada), Andévalo y Sierra de Huelva, experimentan ciertas mejoras en dinamismo social.

En el aspecto ambiental contrastan valores negativos de disponibilidad de recursos naturales (con las excepciones notables de Sierra de Huelva, Sierra Morena de Sevilla, Sierra de Segura y Sierra de Cazorla) y de preocupación ambiental institucional, con valores que resulten positivos en cuanto a deterioro; es decir, en conjunto, en estas comarcas existe una escasa presión sobre los recursos naturales que da lugar a niveles muy bajos de deterioro ambiental. Por otro lado, como se ha adelantado, la distribución de estos recursos es desigual en el grupo, distinguiéndose las comarcas más septentrionales por su mayor superficie ocupada por ecosistemas naturales y por poseer suelos con mayor capacidad agrícola.

En este conjunto, el Índice Sintético Territorial resulta bajo o medio-bajo, únicamente la Sierra de Huelva alcanza un valor medio, debido, especialmente, a su mayor disponibilidad de recursos naturales.

#### ***TIPO III. Áreas serranas con escaso dinamismo social***

Los indicadores considerados para evaluar el desarrollo económico y el bienestar social se muestran muy diferentes o contrastados en estas comarcas, que se encuentran situadas en áreas serranas, aunque de localización dispersa en el territorio: Los Pedroches, Sierra Mágina, El Condado-Las Villas (Jaén), Sierra de las Nieves (Málaga) y Subbético de Córdoba.

Tal y como apunta la denominación de esta tipología, la falta de dinamismo social es el rasgo más característico de estas comarcas. Este aspecto se acompaña también de cierta debilidad en cuanto a consumo y disponibilidad de recursos sociales, lo que es especialmente visible en el caso de Sierra Mágina. La fragilidad social, sin embargo, contrarresta en cierta medida las variables anteriores ya que los indicadores se muestran positivos o cercanos a la media regional en todos estos ámbitos. Desde el punto de vista económico la situación es muy heterogénea ofreciendo caracteres que pueden llegar a ser opuestos en algunos casos.

Ambientalmente sí se manifiesta una pauta común en todas estas comarcas; mientras que la disponibilidad de recursos naturales suele ser baja (con la única excepción de El Condado-Las Villas en Jaén) el deterioro ambiental y la preocupación institucional tienen, por el contrario, indicadores positivos en todos los casos, hecho que también actúa como rasgo diferenciador destacable de esta tipología.

Como consecuencia, el Índice Sintético Territorial es medio-bajo en las comarcas jienenses y medio en las dos restantes (Sierra de las Nieves y Subbético de Córdoba). Contrariamente, estas dos últimas alcanzan un nivel medio-alto en el Indicador de Desarrollo Territorial.

#### ***TIPO IV. Áreas de campiña con disponibilidad de recursos naturales y/o preocupación ambiental***

Se trata de comarcas situadas, en su mayoría, en la parte occidental de la región, en torno al Bajo Guadalquivir. Sólo Puente-Genil y Valle del Guadiato, pertenecientes a distintos ámbitos de la provincia de Córdoba, rompen la relativa continuidad geográfica de este grupo, formado por ocho comarcas (Costa Occidental y Condado onubense, Valle del Guadiato, Puente Genil, Aljarafe, Bajo Guadalquivir, Campiña de Morón y Marchena y Campiña de Jerez).

Este conjunto está definido principalmente por el comportamiento de los indicadores ambientales. En el contexto andaluz, estas comarcas destacan por su sobresaliente preocupación ambiental institucional, junto con una alta disponibilidad de recursos naturales, en muchos casos vinculada a la capacidad de uso agrícola, y un nivel de deterioro ambiental

generalmente poco acusado. Únicamente en la Campiña de Jerez y Bajo Guadalquivir, se registran valores altos de deterioro ambiental, debido principalmente a que en estos ámbitos la calidad de las riberas resulta muy deficiente. Asimismo, el análisis de conglomerados diferencia singularmente El Condado (Huelva), ya que presenta una disponibilidad de recursos naturales muy destacada en comparación con los demás casos, debido a la localización en este ámbito del espacio natural de Doñana.

Respecto a los indicadores económicos y sociales, como en el grupo anterior, aquí aparecen también marcados contrastes dentro de los criterios adoptados para medir tanto el desarrollo económico como el bienestar social. Respecto a los indicadores económicos, aparece una comarca con una situación positiva, aunque con valores medios y bajos, en todos los índices (Costa Occidental de Huelva) y otra, sin embargo, donde sucede todo lo contrario (Aljarafe de Sevilla). Desde el punto de vista social destacan positivamente, aunque por distintos motivos, Puente-Genil, Campiña de Jerez y, en menor medida, Aljarafe.

Un cierto equilibrio de las variables integradas da lugar primero a un Índice Sintético Territorial medio o medio-alto en estas comarcas. Con la aplicación posterior de las ponderaciones que lo convierten en Indicador de Desarrollo Territorial, algunas de éstas pasan a ocupar las posiciones más aventajadas en el conjunto de la región. Este es el caso de Puente Genil, Campiña de Jerez y Costa Occidental de Huelva.

#### ***TIPO V. Áreas de campiña y piedemonte con estancamiento económico y relativo bienestar social***

Se trata, sin duda, del grupo más numeroso y heterogéneo geográficamente. En él se encuadran espacios de vega y campiña, otros en transición hacia la sierra (piedemontes) e incluso áreas de sierra media como las Subbéticas, Serranía de Ronda y Sierra Morena de Jaén.

Las comarcas que forman parte de este grupo son Serranía de Ronda, Antequera (Málaga), Palma del Río, Alto Guadalquivir de Córdoba, Campiña de Baena (Córdoba), Sierra Morena de Jaén, Campiña Norte de Jaén, Vega de Sevilla, Campiña de Carmona, Écija, Estepa, Osuna, Corredor de la

Plata (Sevilla), Sierra de Cádiz, La Janda (Cádiz) y Cuenca Minera (Huelva). Esta última representa un caso muy particular ya que el análisis establece un grupo único a partir del valor alcanzado por los índices. Comparte algunos aspectos con este grupo en el que se incluye, pero ofrece dos caracteres que la distinguen de todas las demás: el mantenimiento de un cierto dinamismo económico y, sobre todo, social.

La característica común de esta tipología es su bajo desarrollo económico, que se traduce además en todas sus dimensiones, es decir, en la actividad, el dinamismo y el declive económico. Únicamente Sierra Morena de Jaén aparece como un caso claramente diferenciado al respecto. A pesar de presentar un valor por debajo de la media regional en el Índice de actividad económica, su posición aventajada en los otros dos índices la sitúan en un lugar destacado en el Índice Sintético de Desarrollo Económico. Esta posición está en gran medida condicionada por el alto porcentaje de contratos indefinidos, junto con la inversión en nuevas industrias registradas en la comarca.

En materia ambiental existe una gran diversidad entre estas comarcas. Aparecen casos con todos los valores positivos (Palma del Río, Córdoba) y la situación contraria (Estepa en Sevilla). Es significativo comprobar como, en un gran número de ellas, la apreciable disponibilidad de recursos naturales existentes y el gran deterioro ambiental que generan no se ve acompañado de una suficiente preocupación institucional en este sentido.

Desde el punto de vista social, los indicadores presentan un carácter más positivo en este conjunto, como lo demuestra el valor alto del Índice Sintético de Bienestar alcanzado por gran parte de estas comarcas. No obstante, aparecen varias en las que este indicador es más reducido tanto en lo que respecta al consumo y disponibilidad de recursos sociales como en relación con el dinamismo social: Palma del Río, Osuna, Vega de Sevilla, Corredor de la Plata, Estepa, Sierra de Cádiz y La Janda.

El Índice Sintético Territorial presenta valores contrastados en este conjunto, debido al efecto cruzado, sobre todo, de los indicadores sociales y ambientales, dando lugar a valores medio-bajos, medios y medio-altos. El Indicador de Desarrollo Territorial permite contrastar situaciones aún más extremas:

mientras que algunas comarcas alcanzan los valores superiores (Sierra Morena de Jaén y Serranía de Ronda en Málaga) otras, sin embargo, se sitúan en una posición medio-baja (Campiña de Baena en Córdoba y Sierra de Cádiz).

#### **TIPO VI. Áreas en transición rural-urbana con baja disponibilidad de recursos naturales**

Se trata de un conjunto formado por cinco comarcas situadas en la mitad oriental de Andalucía: Axarquía (Málaga), La Loma (Jaén), Costa Granadina, Alto Almanzora (Almería) y Los Vélez (Almería).

La baja disponibilidad de recursos naturales, acompañada de una débil preocupación ambiental de los municipios y un deterioro ambiental medio en relación al conjunto regional, son los caracteres que identifican a las comarcas que forman parte de esta tipología. Junto a estos rasgos ambientales, un relativo desarrollo económico, basado principalmente en un escaso declive, se convierte en el aspecto más característico de los ámbitos de este grupo: La Loma en Jaén, Axarquía en Málaga, Costa Granadina, y Los Vélez y Alto Almanzora en Almería. Desde el punto de vista social no existen pautas comunes entre éstos, diferenciándose casos que, en general, se muestran positivos (La Loma en Jaén) de otros en los que algunos aspectos aparecen en situaciones de desventaja (Axarquía en Málaga o Los Vélez en Almería).

El carácter de transición rural-urbano de estas áreas, próximas geográficamente a las que definen el tipo VII, puede ser el motivo que explique algunas similitudes entre este tipo y el referido. No obstante, se observa que las diferencias entre unas y otras siempre aparecen en detrimento de las pertenecientes a este tipo VI, en las que el desarrollo en los aspectos ambiental y social sigue siendo bastante limitado.

El Índice Sintético y el Indicador de Desarrollo Territorial, muy condicionados por el bajo valor del Índice Sintético Ambiental, presentan en estas áreas niveles medio-bajos y medios.

#### **TIPO VII. Litoral y espacios urbanos con dinamismo económico y presión ambiental**

Este grupo está formado por comarcas interiores de carácter urbano como Sevilla, Córdoba, Campiña de Jaén y Vega de Granada, junto a comarcas urbanas y litorales como Bahía de Cádiz, Costa Noroeste (Cádiz), Campo de Gibraltar, Costa del Sol Occidental, Málaga-Valle del Guadalhorce, Poniente Almeriense, Almería-Campo de Níjar y Levante Almeriense.

En este tipo se agrupan las áreas de mayor desarrollo económico y social de la Comunidad Autónoma. Aunque existen casos que pueden mostrar valores negativos en algunos de los aspectos considerados en la medición del bienestar social, sobre todo con relación a la fragilidad social, como sucede en las comarcas de Sevilla, Bahía de Cádiz, Córdoba, Málaga-Valle del Guadalhorce, Vega de Granada y Almería-Campo de Níjar, en general, las variables ofrecen indicadores muy positivos, especialmente desde el punto de vista económico. Prácticamente todas estas comarcas, urbanas y litorales, tienen un desarrollo económico sustentado en todas las posibilidades planteadas al respecto: actividad, declive y dinamismo, algunas de ellas alcanzando niveles que superan notablemente todas las demás comarcas, incluyendo las de este mismo grupo. Este es el caso de Sevilla, cuya actividad y dinamismo económico sobresalen significativamente en el conjunto de Andalucía.

Ambientalmente, la situación se contrapone a los anteriores componentes del desarrollo, es decir, aparecen valores generalmente negativos asociados especialmente al deterioro de las condiciones ambientales y, en menor medida, a la disponibilidad de recursos naturales. La preocupación ambiental, por el contrario, suele mostrar valores positivos en la mayor parte de estas áreas (destacan en este sentido Sevilla, Bahía de Cádiz y Córdoba) vinculándose a un mecanismo de corrección, al menos desde actitudes institucionales, de los efectos negativos que produce el modo de crecimiento económico predominante. Algunas de estas comarcas, no obstante, también presentan debilidad en este sentido: Campiña de Jaén, Vega de Granada, Almería-Campo de Níjar y Levante Almeriense.

Todas estas comarcas obtienen un valor medio-alto o alto tanto en el Índice Sintético Territorial como en el Indicador de Desarrollo, donde incluso pasan a ser más numerosos los casos que se sitúan en el nivel superior. Siempre aparece la excepción del Levante Almeriense, que muestra en ambos mapas unos valores medios (de acuerdo siempre con la clasificación que establece el criterio de marcas naturales). En el contexto regional, las comarcas que han obtenido los valores más altos se encuentran también en este grupo (Sevilla, Córdoba, Costa del Sol Occidental y Poniente Almeriense).

### **15.2.6. Evolución del desarrollo territorial en Andalucía según su caracterización tipológica**

Finalmente, se ha abordado el análisis de la evolución del desarrollo territorial en el contexto andaluz a partir de la comparación de los esquemas tipológicos de desarrollo territorial, confeccionados sobre los resultados del análisis cluster de los dos IDTA elaborados hasta el momento, y el resultado de otros estudios elaborados años atrás<sup>3</sup> (mapas 15.20 a 15.23).

Antes de entrar en su valoración, conviene señalar algunas observaciones sobre las bases de su comparación. En primer lugar, los esquemas basados en los IDTA proceden de la regularización de los límites de los conjuntos territoriales definidos con el análisis *cluster*, mientras que las otras dos tipologías de desarrollo fueron realizadas tomando como base territorial los 122 ámbitos funcionales establecidos por la Junta de Andalucía en la Propuesta de comarcalización de 1983. En estos últimos, al duplicarse las unidades territoriales de referencia, los mapas originales se fragmentan más y la regularización de sus trazos dominantes se dificulta.

<sup>3</sup> *Características socioeconómicas de las comarcas andaluzas*, 1987, Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Centro de Estudios Territoriales y Urbanos (mapa 15.20); *Bases para la ordenación del territorio de Andalucía* (1990), Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Centro de Estudios Territoriales y Urbanos (mapa 15.21) y los Tipos de Desarrollo Territorial incluidos en nuestro anterior *Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía* (ZOIDO, coord., 2001) (mapa 15.22).

Por otra parte, tampoco los criterios clasificatorios de partida son idénticos a los empleados en nuestros análisis, pero pueden asemejarse y, en conjunto, resulta interesante la comparación. Respecto al momento temporal de referencia, el mapa incluido en la publicación *Características socioeconómicas de las comarcas andaluzas* fue elaborado mediante análisis cluster con estadísticas referidas principalmente a 1981. El mapa incluido en las *Bases para la ordenación del territorio* como “Áreas del modelo de desarrollo desigual”, se realizó también sobre los 122 ámbitos funcionales, partiendo de una amplia base estadística con referencias de mediados de la década de los 80, tratada más cualitativamente que en el caso anterior. En el primer *Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía* las estadísticas toman la primera mitad de los noventa como período de referencia siendo buena parte de ellas de 1996. En este segundo *IDTA* los datos se corresponden fundamentalmente con 2001 y sólo en algunas variables se refieren a 2002 o 2003; siendo este último año el que se establece para fijar temporalmente el mapa resultante.

En cuanto a las unidades territoriales empleadas en el análisis, como ya se ha mencionado, los dos *IDTA* están basados en una adaptación de la *Propuesta de Comarcalización para Andalucía* (Arenal Consultores, 1998).

La comparación de las distintas tipologías comarcales que surgen al compartimentar y clasificar el territorio andaluz según criterios de desarrollo o de sus características socioeconómicas parece mostrar, a grandes rasgos, una evolución general que describe, cada vez con mayor nitidez, las grandes unidades fisiográficas en las que se estructura la región (Depresión bética y las dos áreas montañosas). Además, se perfilan con mayor claridad el ámbito litoral y, sobre todo, el de las aglomeraciones urbanas.

Este hecho puede estar explicado por las diferencias respecto a las unidades territoriales tomadas como referencia y por las diferencias en la metodología empleada para la integración de variables sobre la que se basa el análisis *cluster*. El análisis no sólo ha contado con indicadores distintos en cada momento, sino que, además, ha ido incorporando progresivamente elaboraciones metodológicas más complejas.

Desde un punto de vista general, si asociamos los dos primeros tipos de la clasificación con las áreas más desfavorecidas o atrasadas en cuanto a desarrollo territorial y los dos

tipos finales a los espacios más dinámicos o avanzados, se puede decir que la evolución de las tipologías según los cuatro mapas presentados manifiesta una mejora en la cohesión territorial del conjunto de la región. Como se puede observar, las áreas serranas se han vinculado, desde el inicio, con los espacios regresivos demográficamente, con los más descapitalizados (Tipo I, color marfil) y con los que experimentan todavía un importante estancamiento económico (Tipo II, color amarillo). No obstante, en los primeros dos mapas (15.20 y 15.21) estas dos tipologías, y una tercera similar que incluye sólo el 15.21, se reparten de forma discontinua no sólo por los espacios serranos, también por áreas (en estos documentos se trata de ámbitos funcionales) del Valle del Guadalquivir e incluso del litoral. En los mapas de los *IDTA* (15.22 y 15.23) se hacen más homogéneas y concentran estos ámbitos en las comarcas propiamente serranas. Es significativa la reducción y relocalización que van experimentando las áreas del Tipo I; en el mapa actual aparecen solamente en la parte oriental de la región y circunscribiéndose únicamente a comarcas interiores, concretamente de la provincia de Granada. En el último mapa, se identifican algunas áreas serranas que se diferencian por experimentar unos niveles de actividad económica algo superiores (Tipo III).

Los espacios interiores a la Depresión del Guadalquivir, vegas, campiñas y piedemontes donde dominan principalmente las actividades agrícolas, se han vinculado con formas de desarrollo territorial intermedias (Tipos IV y V con colores verdes). Aunque se han ido ajustando cada vez más a la delimitación del Valle del Guadalquivir, siguen ofreciendo cierta diversidad no sólo desde el punto de vista socioeconómico sino también ambiental. El mapa actual remarca una distinción basada esencialmente en el predominio de la actividad agrícola y una cuestión considerada sólo en este último análisis que es la preocupación ambiental institucional.

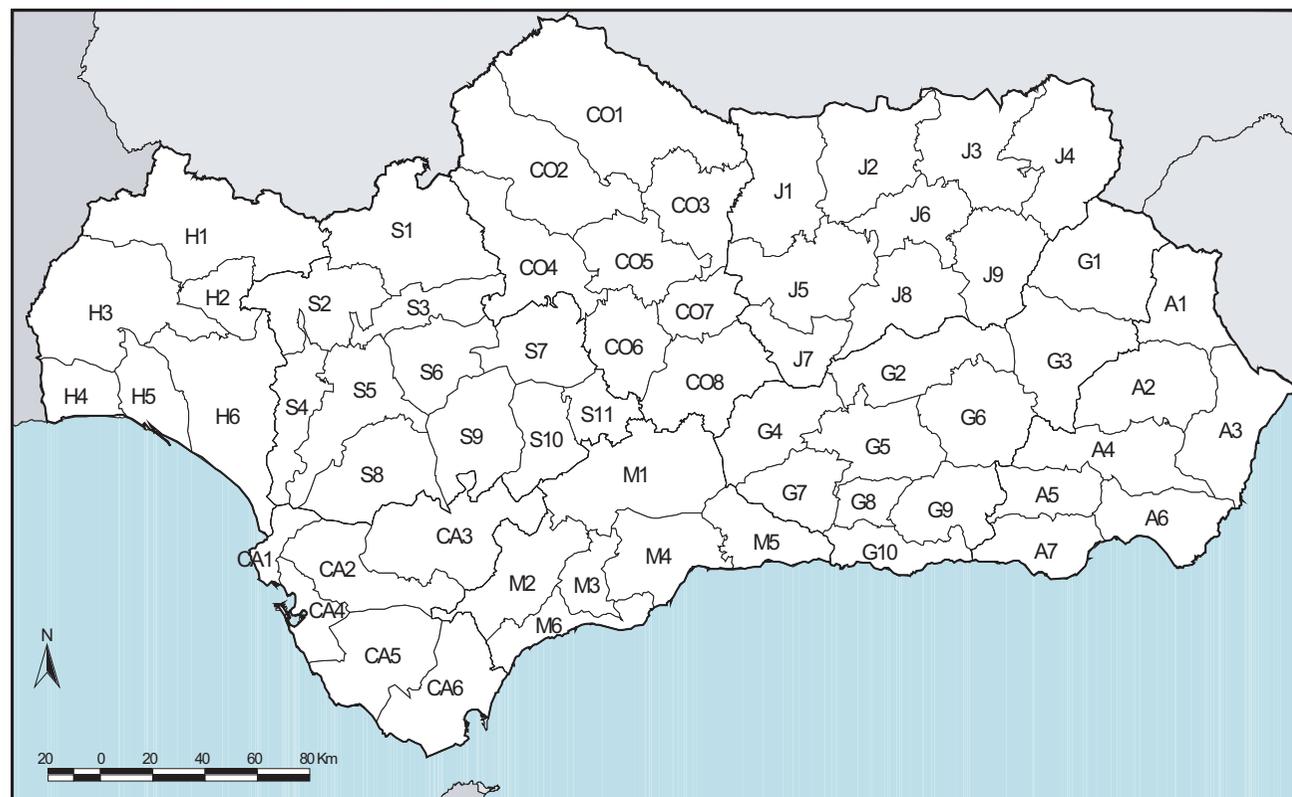
Las áreas litorales muestran también una tendencia a homogeneizar su forma de desarrollo territorial. En los dos primeros mapas aparece como un espacio muy fragmentado, especialmente en el primero, y que comparte un estancamiento económico similar al de áreas interiores. En la actualidad, el dinamismo económico impulsado fundamentalmente por el turismo y la nueva agricultura, presenta una continuidad que abarca prácticamente todo el litoral mediterráneo,

produciéndose una ruptura sólo en el ámbito de la Axarquía y Costa Granadina. Las comarcas litorales no urbanas de la parte Atlántica continúan asemejándose a ámbitos interiores de la Depresión.

La actividad y dinamismo socioeconómico de las aglomeraciones urbanas han definido las tipologías con formas de desarrollo territorial más avanzadas, lo cual no quiere decir que sean las óptimas desde el punto de vista de la sostenibilidad social y ambiental. Resulta de interés observar como la extensión de estas áreas se amplía o se reduce según se pretenda abarcar o no poblaciones que forman parte de las áreas de influencia de las capitales provinciales más próximas, hecho que sucede especialmente en los mapas 15.20 y 15.21. Posiblemente, el aspecto más significativo en este caso sea, como ya se ha dicho, la progresiva incorporación de las comarcas litorales mediterráneas y, por otro lado, la aparición de una nueva tipología relacionada con áreas en transición rural-urbana y que muestran algunos caracteres comunes a la de estos ámbitos más desarrollados territorialmente. La comparación de los mapas pertenecientes a este Informe (15.22 y 15.23) permite matizar este comentario; como se puede observar, la extensión de este dinamismo económico se ha producido tanto en el litoral almeriense, homogeneizando las características singulares que mantenían anteriormente Levante y Poniente, como en el entorno de la Bahía de Cádiz, donde ha terminado englobando Costa Noroeste. En el interior, la aglomeración urbana de Jaén conecta con la parte meridional de Sierra Morena de Jaén, donde se encuentra Andújar, situación que de algún modo ya manifestaban los dos primeros mapas al representar una franja que abarcaba completamente tanto esta comarca como la Campiña de Jaén.

Por último, las áreas denominadas “en transición rural-urbana”, aparecen como ámbitos que tienden a asimilarse a los espacios más emergentes o que han sido asociados a formas de desarrollo territorial más evolucionadas. Sin embargo, el análisis de las comarcas que se identifican con este nuevo Tipo VI (La Loma, Los Vélez, Alto Almanzora, Axarquía y Costa Granadina) nos da a conocer que la similitud con las áreas urbanas y litorales no se produce con relación a los niveles de actividad económica y bienestar sino con sus caracteres más negativos, es decir, la presión ambiental y la fragilidad social.

15.1. BASE COMARCAL.



- M1.- ANTEQUERA.
- M2.- SERRANÍA DE RONDA.
- M3.- SIERRA DE LAS NIEVES.
- M4.- MÁLAGA-VALLE DEL GUADALHORCE.
- M5.- AXARQUÍA.
- M6.- COSTA DEL SOL OCCIDENTAL.

- CO1.- LOS PEDROCHES.
- CO2.- VALLE DEL GUADIATO.
- CO3.- ALTO GUADALQUIVIR DE CÓRDOBA.
- CO4.- PALMA DEL RÍO
- CO5.- CÓRDOBA.
- CO6.- PUENTE GENIL.
- CO7.- CAMPIÑA DE BAENA.
- CO8.- SUBBÉTICO DE CÓRDOBA.

- G1.- HUÉSCAR.
- G2.- LOS MONTES.
- G3.- BAZA
- G4.- PONIENTE GRANADINO
- G5.- VEGA DE GRANADA.
- G6.- GUADIX
- G7.- ALHAMA-EL TEMPLETE
- G8.- VALLE DEL LECRÍN
- G9.- ALPUJARRA GRANADINA.
- G10.- COSTA GRANADINA.

- J1.- CAMPIÑA NORTE DE JAÉN.
- J2.- SIERRA MORENA DE JAÉN.
- J3.- EL CONDADO-LAS VILLAS.
- J4.- SIERRA DE SEGURA.
- J5.- CAMPIÑA DE JAÉN.
- J6.- LA LOMA.
- J7.- ALCALÁ LA REAL.
- J8.- SIERRA MÁGINA.
- J9.- SIERRA DE CAZORLA.

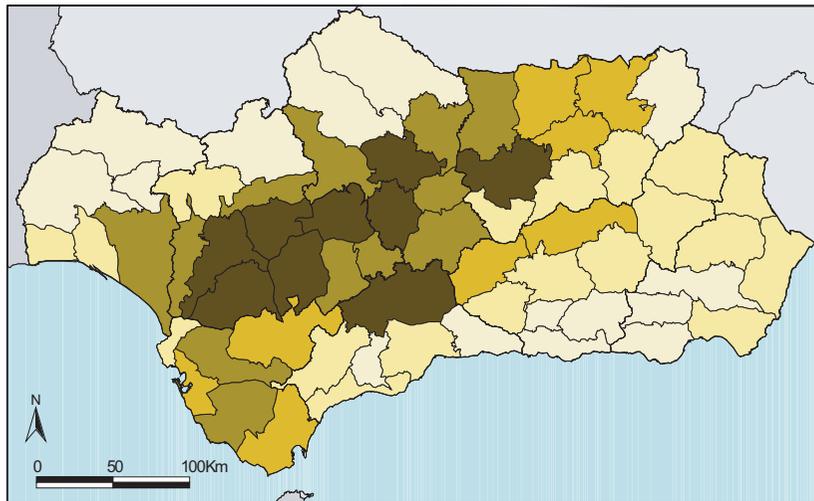
- A1.- LOS VÉLEZ.
- A2.- ALTO ALMANZORA.
- A3.- LEVANTE ALMERIENSE.
- A4.- CAMPO DE TABERNAS.
- A5.- ALPUJARRA ALMERIENSE.
- A6.- ALMERÍA-CAMPO DE NÍJAR.
- A7.- PONIENTE ALMERIENSE.

- H1.- SIERRA DE HUELVA.
- H2.- CUENCA MINERA.
- H3.- ANDÉVALO.
- H4.- COSTA OCCIDENTAL.
- H5.- HUELVA.
- H6.- CONDADO.

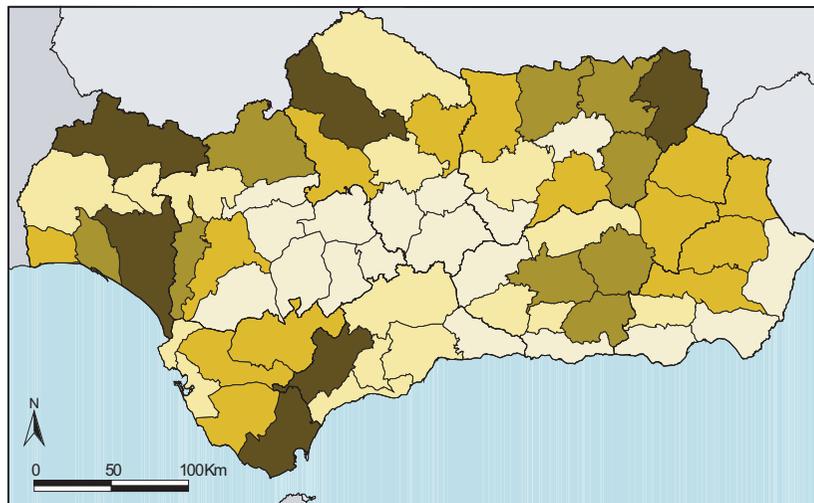
- CA1.- COSTA NOROESTE.
- CA2.- CAMPIÑA DE JEREZ
- CA3.- SIERRA DE CÁDIZ.
- CA4.- BAHÍA DE CÁDIZ.
- CA5.- LA JANDA.
- CA6.- CAMPO DE GIBRALTAR.

- S1.- SIERRA MORENA DE SEVILLA.
- S2.- CORREDOR DE LA PLATA.
- S3.- VEGA DE SEVILLA.
- S4.- ALJARAFE.
- S5.- SEVILLA.
- S6.- CAMPIÑA DE CARMONA.
- S7.- ÉCIJA.
- S8.- BAJO GUADALQUIVIR.
- S9.- CAMPIÑAS DE MORÓN Y MARCHENA.
- S10.- OSUNA.
- S11.- ESTEPA

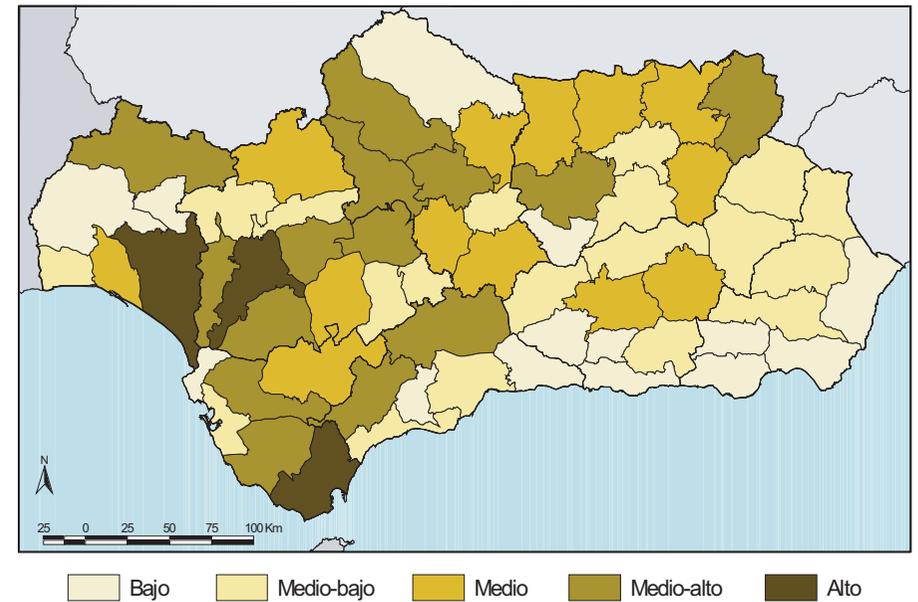
SUPERFICIE DE SUELOS  
CON CAPACIDAD DE USO AGRÍCOLA ALTA Y MODERADA. 2002.



SUPERFICIE OCUPADA POR  
ECOSISTEMAS NATURALES, NATURALIZADOS Y MODIFICADOS. 2003.

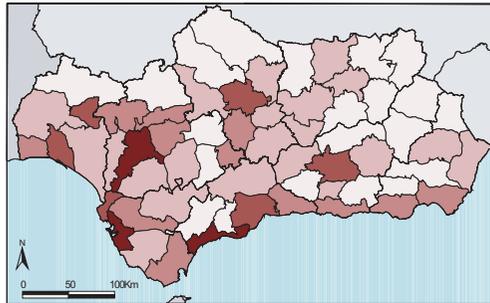


15.2. ÍNDICE DE DISPONIBILIDAD DE RECURSOS NATURALES.

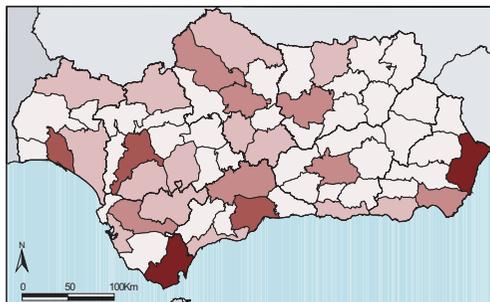


Fuente: Ver en capítulos correspondientes. Elaboración propia.

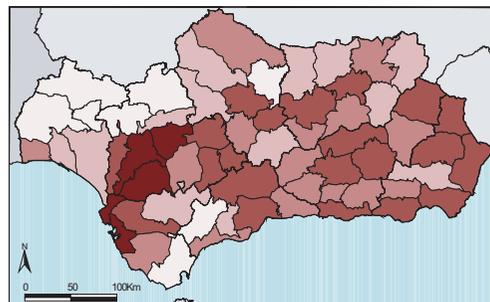
PORCENTAJE DE SUPERFICIE  
OCUPADA POR SUELOS ALTERADOS O MODIFICADOS. 2003.



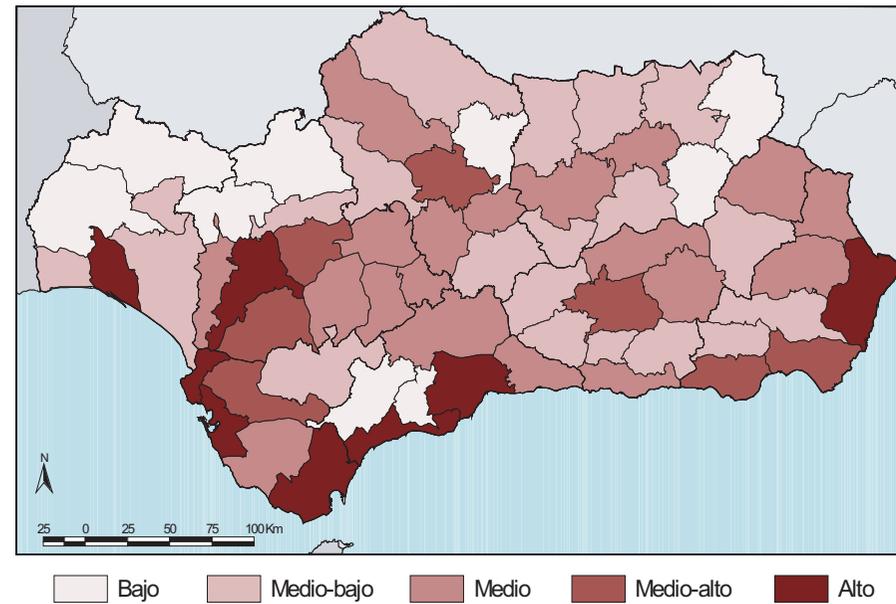
EMISIONES TOTALES DE GEI  
EN UNIDADES DE CO2 EQUIVALENTES. 2000.



DETERIORO DE LAS RIBERAS.2003.

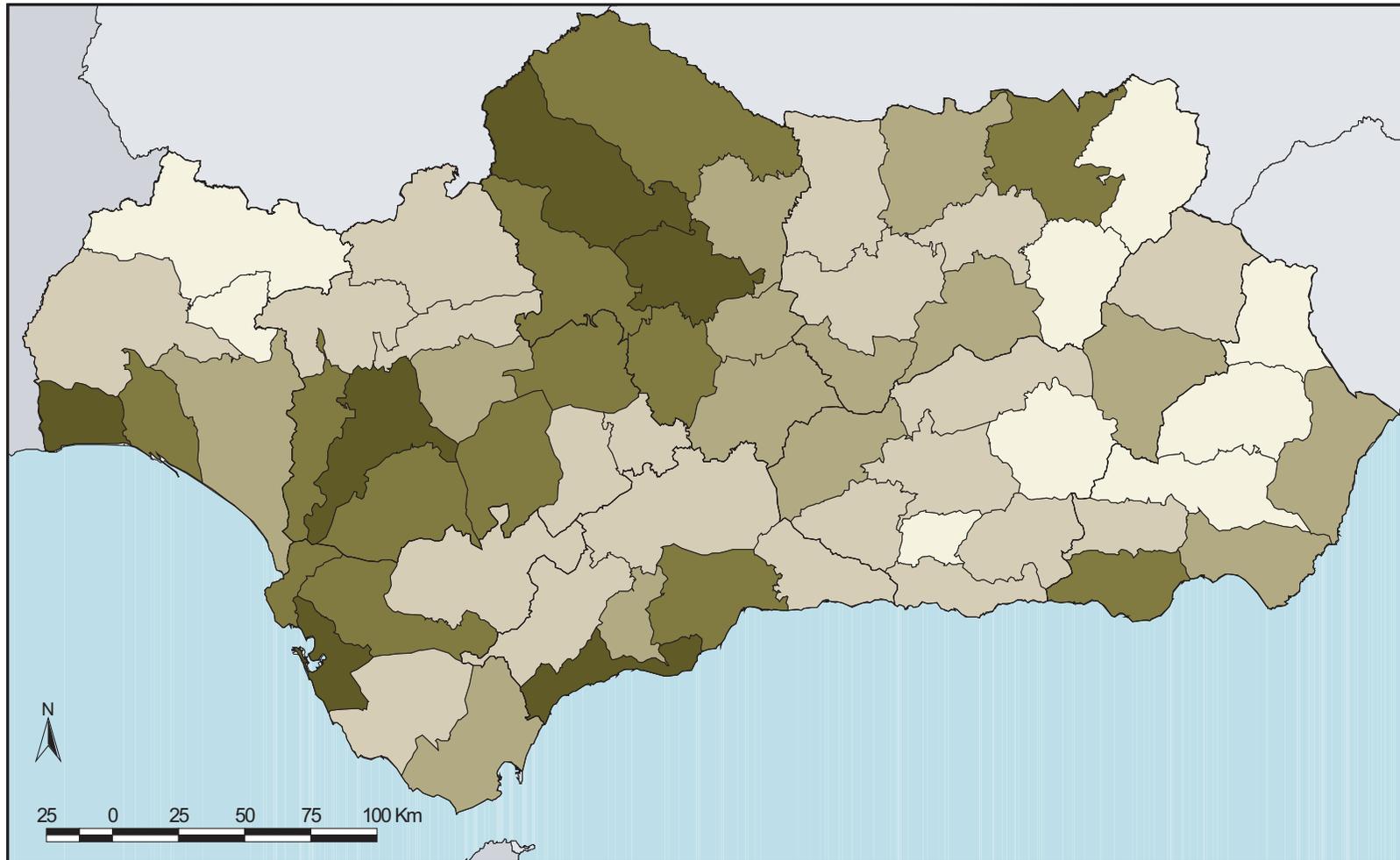


15.3. ÍNDICE DE DETERIORO AMBIENTAL.



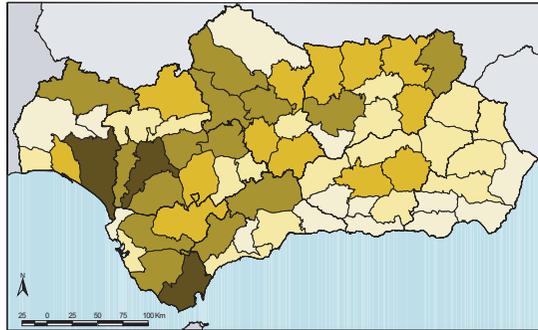
Fuente: Ver en capítulos correspondientes. Elaboración propia.

15.4. ÍNDICE DE PREOCUPACIÓN AMBIENTAL INSTITUCIONAL. 2003.

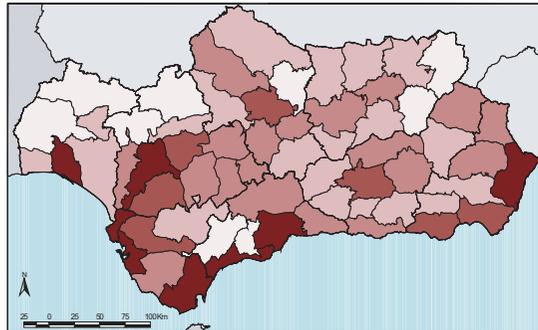


Fuente: Ver en capítulos correspondientes. Elaboración propia.

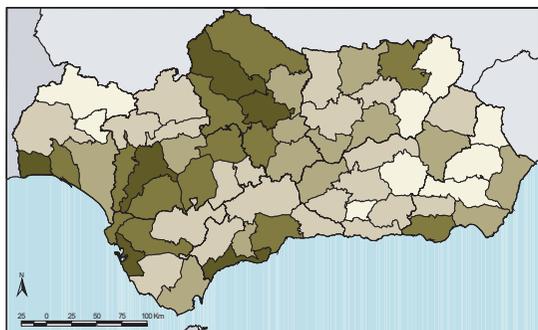
15.2. ÍNDICE DE DISPONIBILIDAD DE RECURSOS NATURALES.



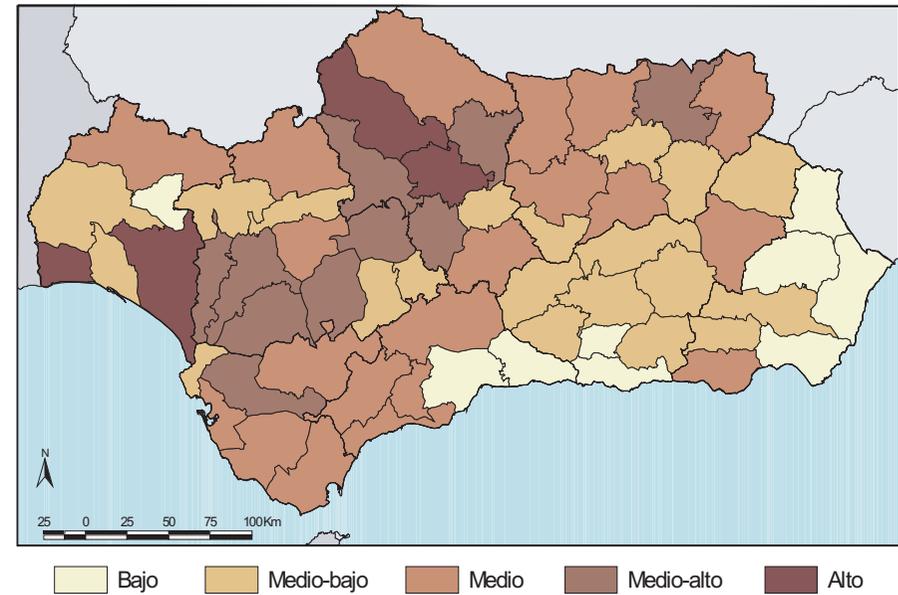
15.3. ÍNDICE DE DETERIORO AMBIENTAL.



15.4. ÍNDICE DE PREOCUPACIÓN AMBIENTAL INSTITUCIONAL.

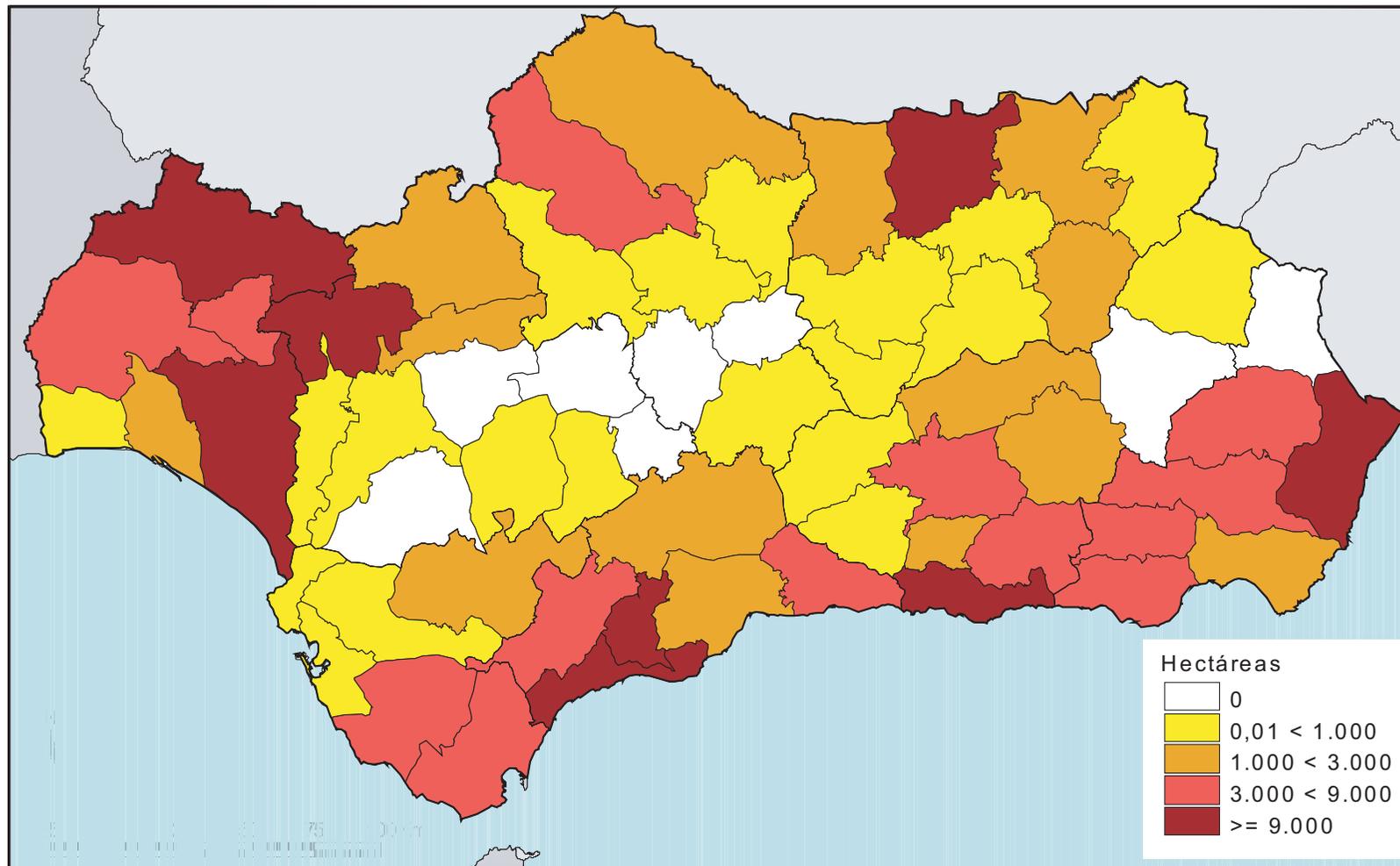


15.5. ÍNDICE SINTÉTICO AMBIENTAL.



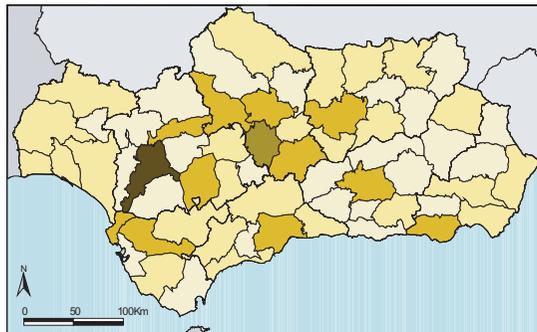
Fuente: Elaboración propia.

15.6. SUPERFICIE TOTAL RECORRIDA POR EL FUEGO. 1987-2003.

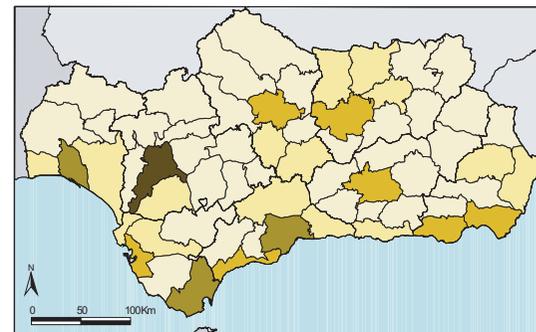


Fuente: Consejería de Medio Ambiente.

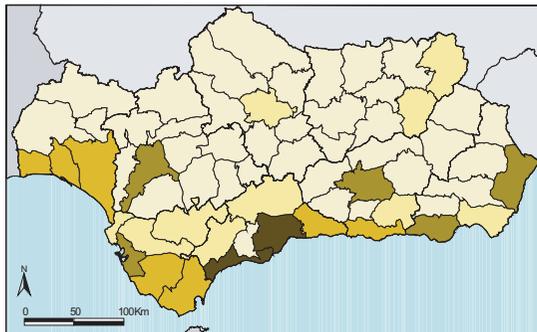
NÚMERO DE EMPRESAS AGROALIMENTARIAS. 2003.



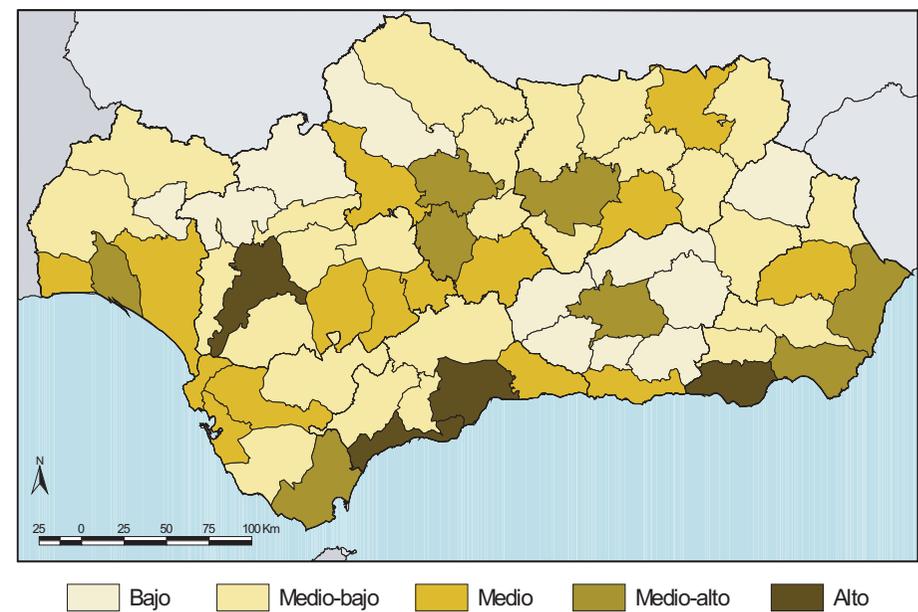
CONSUMO ELÉCTRICO EMPRESARIAL. 2002.



NÚMERO DE PLAZAS TURÍSTICAS REGLADAS. 2002.

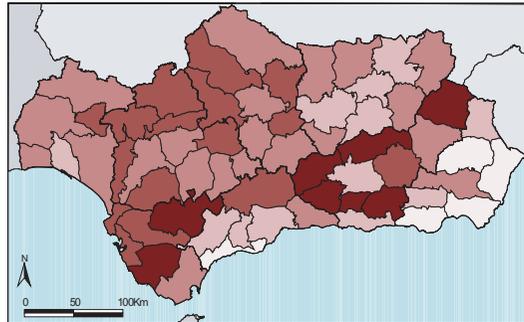


15.7. ÍNDICE DE ACTIVIDAD ECONÓMICA.

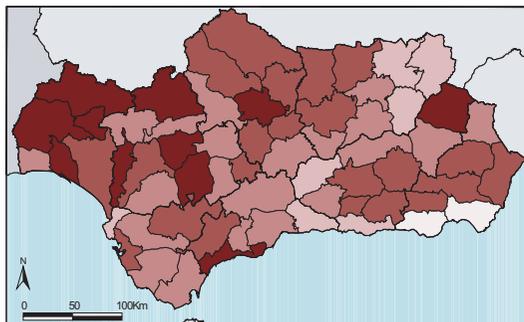


Fuente: Ver en capítulos correspondientes. Elaboración propia.

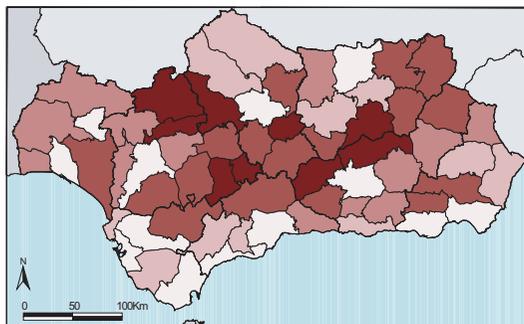
TASA DE PARO. 2001.



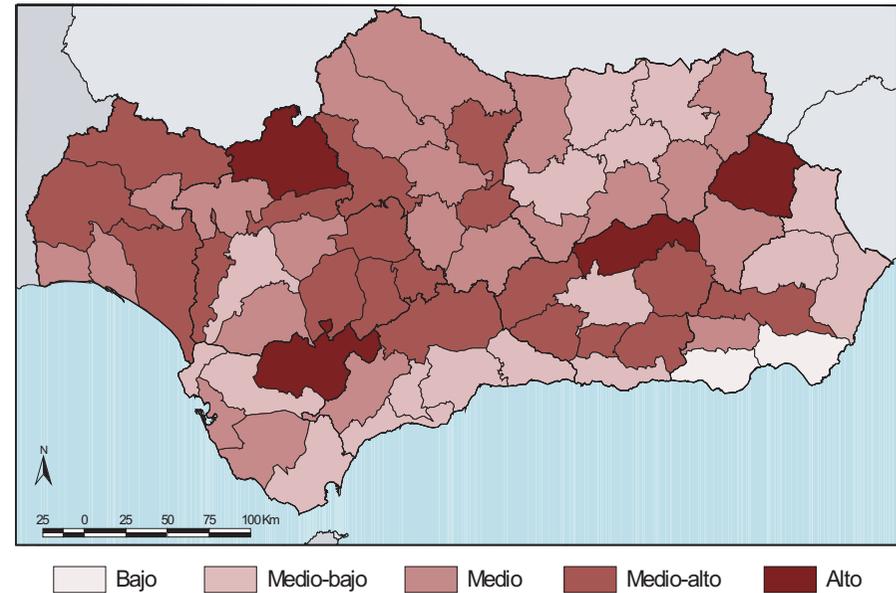
PORCENTAJE DE EXPLOTACIONES  
AGRARIAS DIRIGIDAS POR MAYORES DE 55 AÑOS. 1999.



PORCENTAJE DE TRABAJADORES EVENTUALES  
AGRARIOS SUBSIDIADOS RESPECTO A LA POBLACIÓN ACTIVA. 2001.

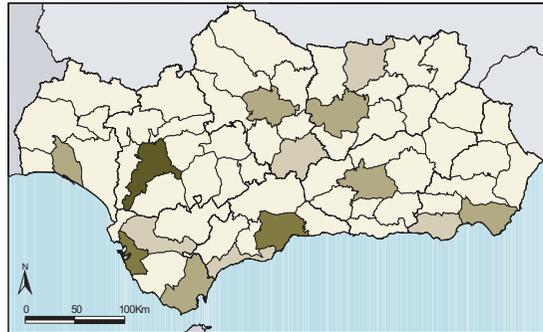


15.8. ÍNDICE DE DECLIVE ECONÓMICO.

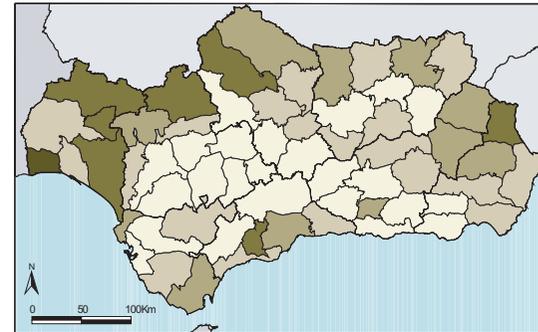


Fuente: Ver en capítulos correspondientes. Elaboración propia.

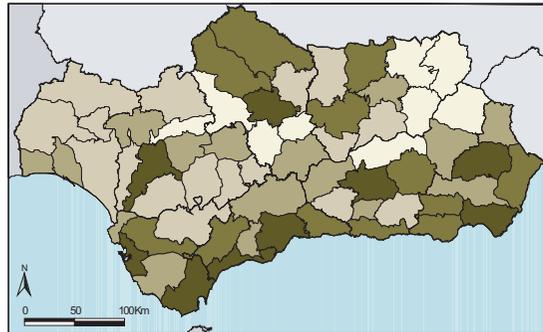
NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS CON CERTIFICACIONES DE CALIDAD. 2002.



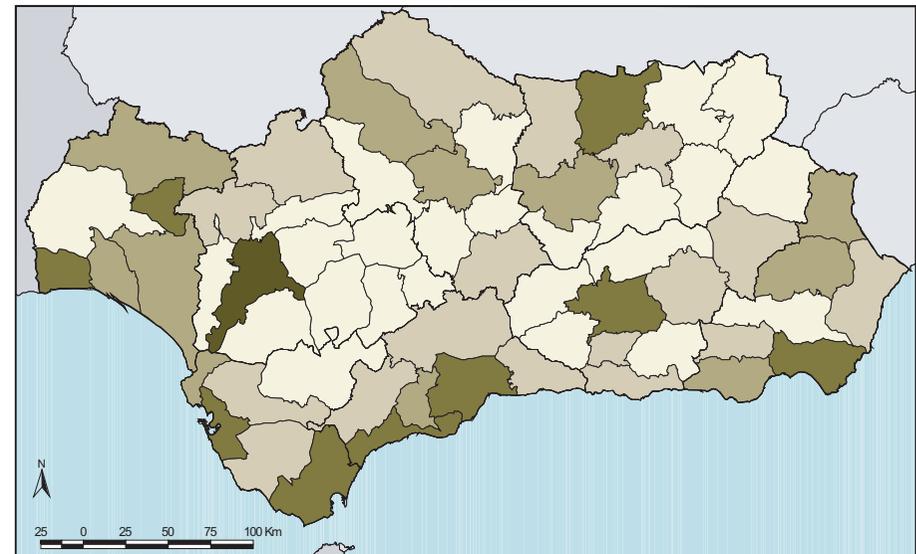
SUPERFICIE DEDICADA A AGRICULTURA ECOLÓGICA. 1999.



PORCENTAJE DE CONTRATOS INDEFINIDOS. 2002.



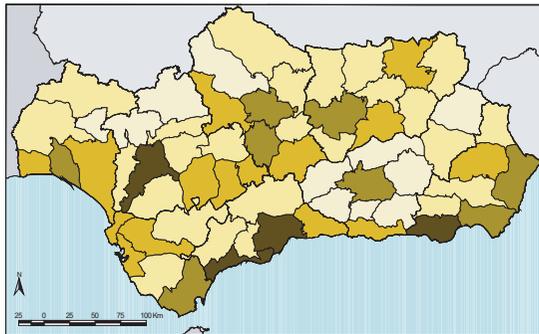
15.9. ÍNDICE DE DINAMISMO ECONÓMICO.



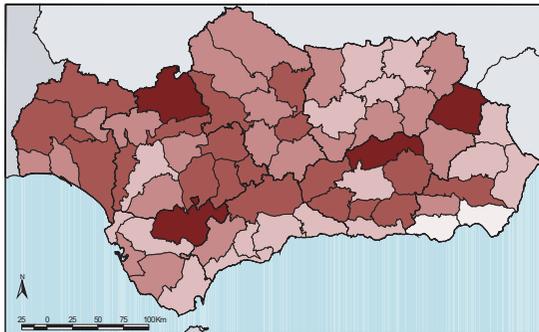
■ Bajo   ■ Medio-bajo   ■ Medio   ■ Medio-alto   ■ Alto

Fuente: Ver en capítulos correspondientes. Elaboración propia.

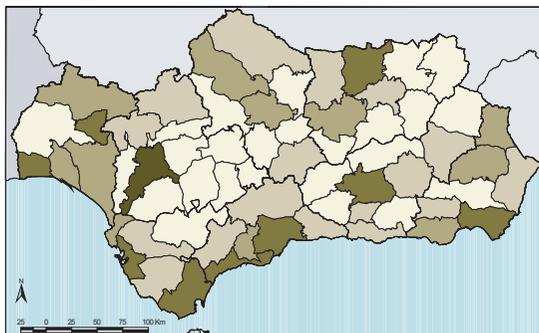
15.7. ÍNDICE DE ACTIVIDAD ECONÓMICA.



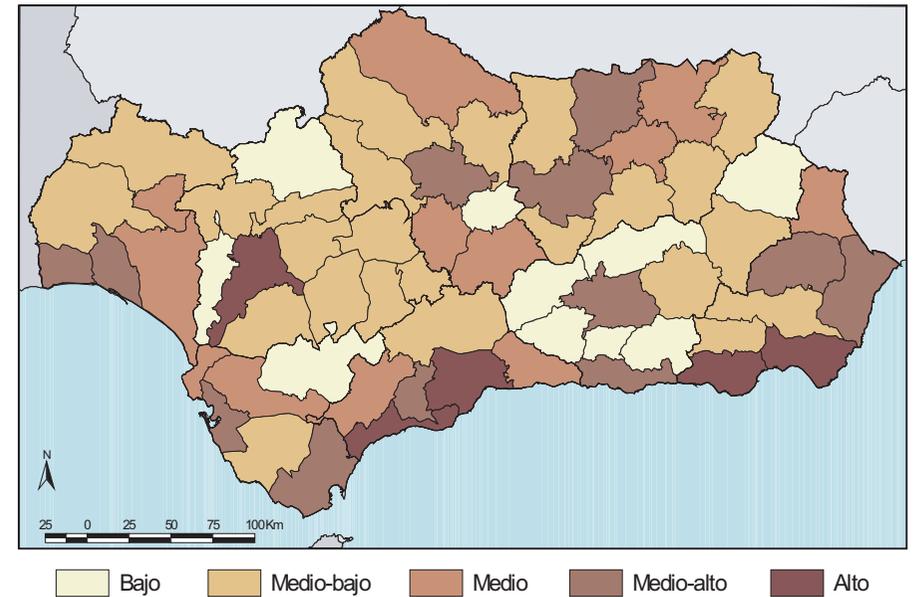
15.8. ÍNDICE DE DECLIVE ECONÓMICO.



15.9. ÍNDICE DE DINAMISMO ECONÓMICO.

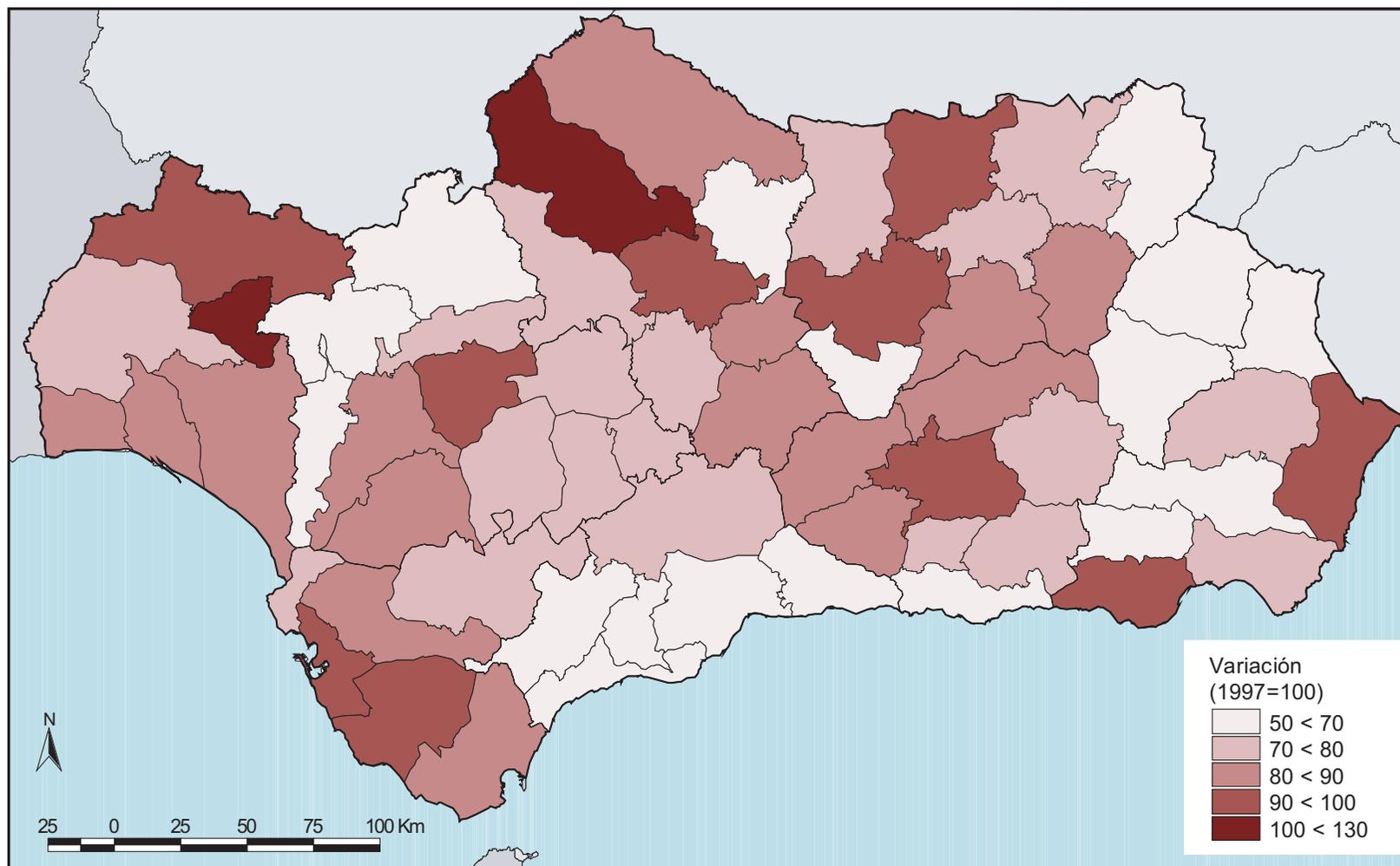


15.10. ÍNDICE SINTÉTICO DE DESARROLLO ECONÓMICO.



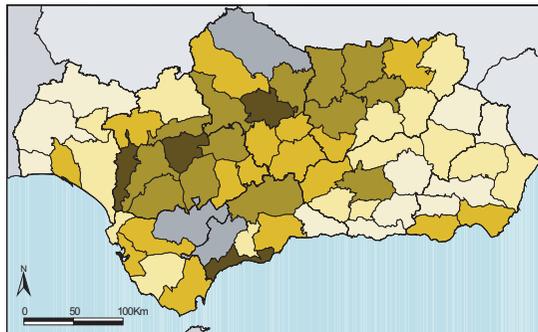
Fuente: Elaboración propia.

15.11. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PARADOS. 1997-2003.

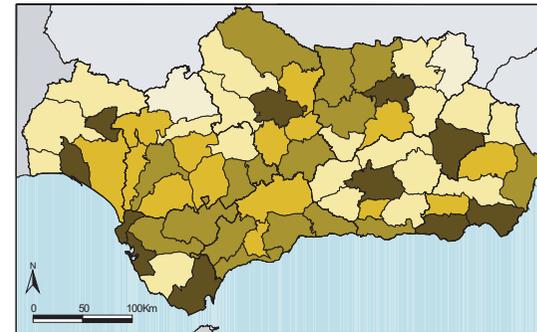


Fuente: Instituto Nacional de Empleo. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

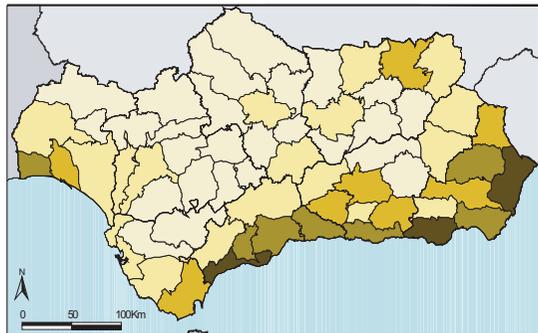
CONSUMO ELÉCTRICO DOMÉSTICO POR ABONADO. 2002.



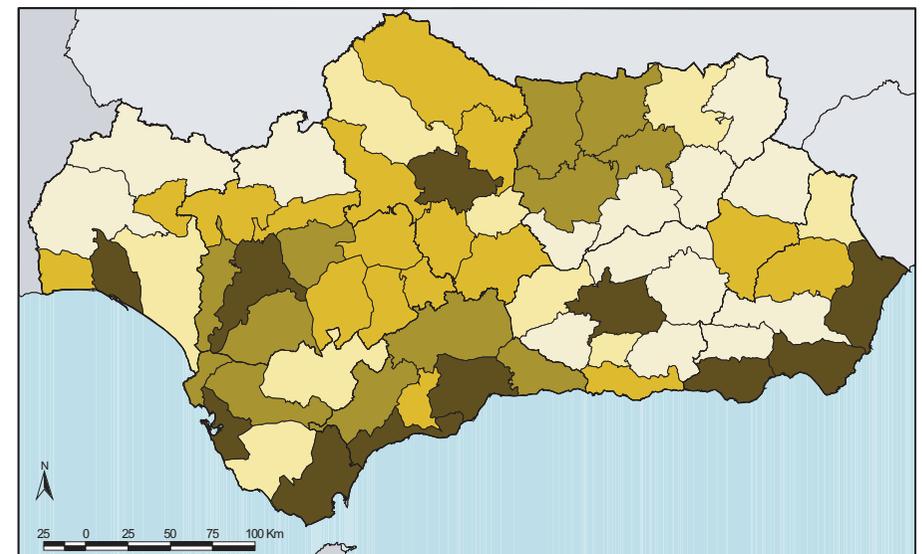
TIEMPO DE ACCESO A LA ATENCIÓN HOSPITALARIA. 2003.



TASA DE INMIGRACIÓN EXTRANJERA. 2003.



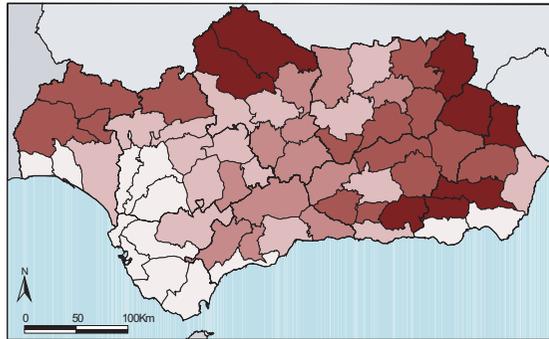
15.12. ÍNDICE DE CONSUMO Y DISPONIBILIDAD DE RECURSOS SOCIALES.



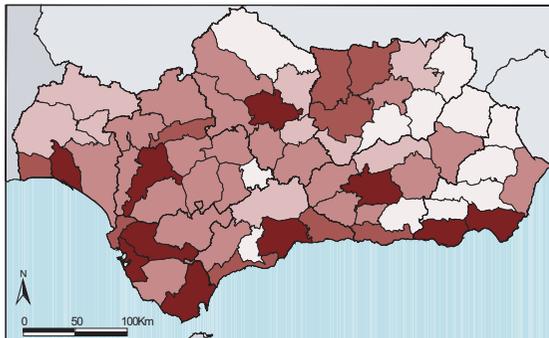
■ Bajo   ■ Medio-bajo   ■ Medio   ■ Medio-alto   ■ Alto

Fuente: Ver en capítulos correspondientes. Elaboración propia.

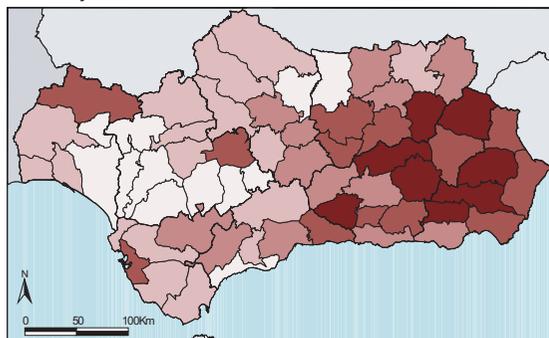
TASA DE ENVEJECIMIENTO. 2003.



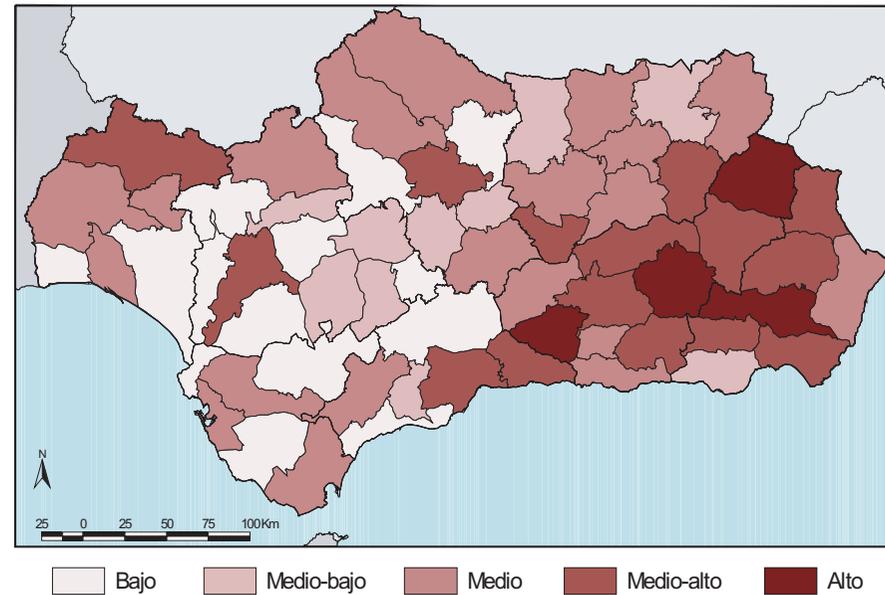
PORCENTAJE DE HOGARES QUE PERCIBEN DELINCUENCIA EN SU ENTORNO. 2001.



PORCENTAJE DE VIVIENDAS EN MAL ESTADO O RUINOSAS. 2001.

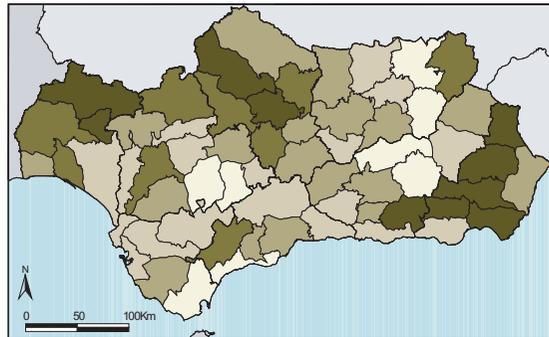


15.13. ÍNDICE DE FRAGILIDAD SOCIAL.

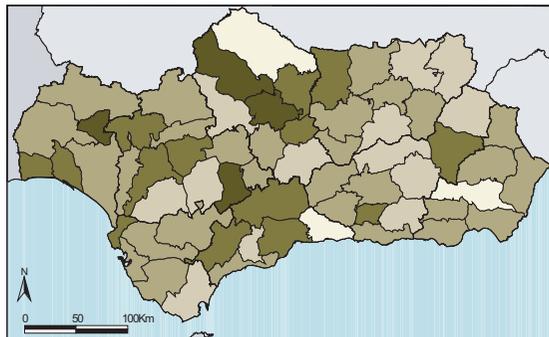


Fuente: Ver en capítulos correspondientes. Elaboración propia.

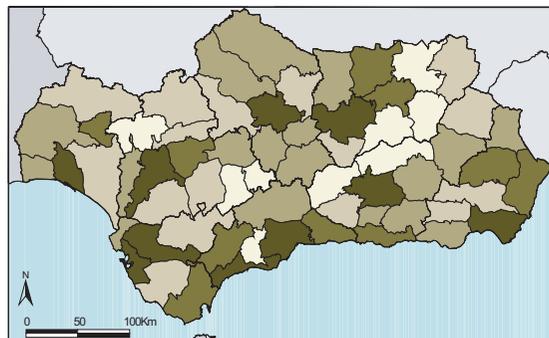
NÚMERO DE ASOCIACIONES POR MIL HABITANTES. 2003.



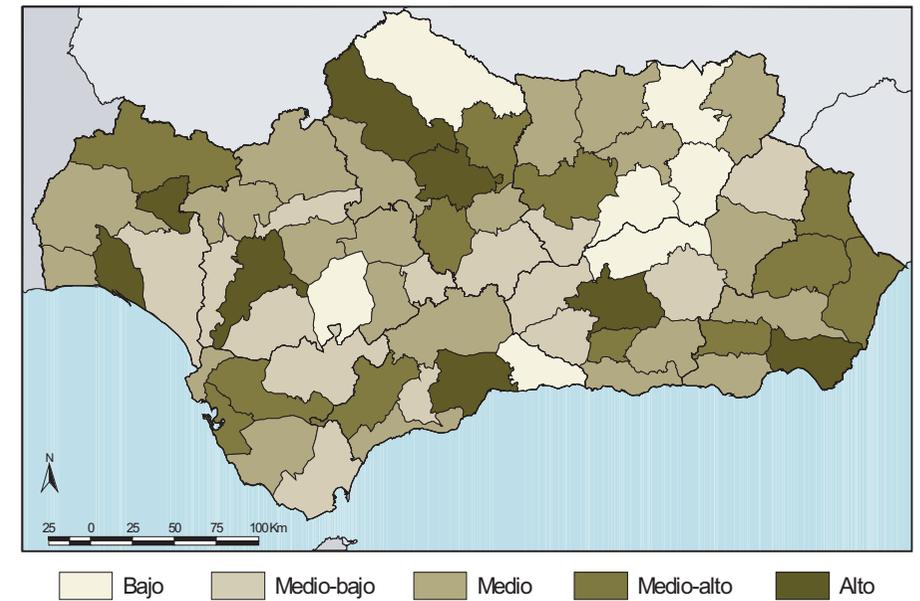
PORCENTAJE DE CONCEJALAS EN GOBIERNOS MUNICIPALES. 2003.



PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON ESTUDIOS MEDIOS Y SUPERIORES. 2001.

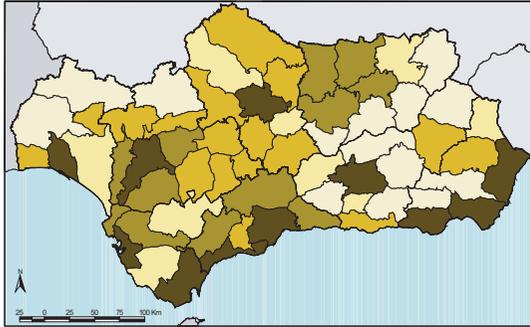


15.14. ÍNDICE DE DINAMISMO SOCIAL.

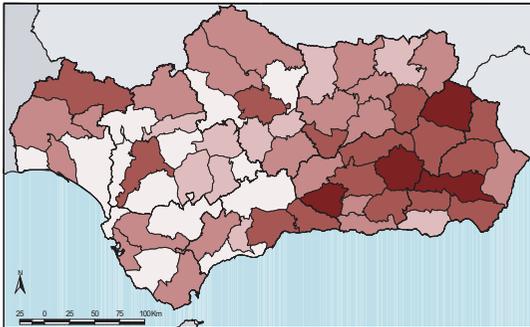


Fuente: Ver en capítulos correspondientes. Elaboración propia.

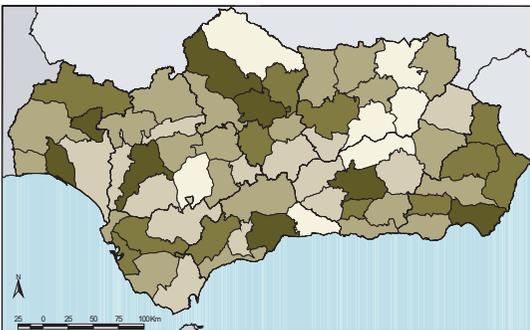
15.12. ÍNDICE DE CONSUMO Y DISPONIBILIDAD DE RECURSOS SOCIALES.



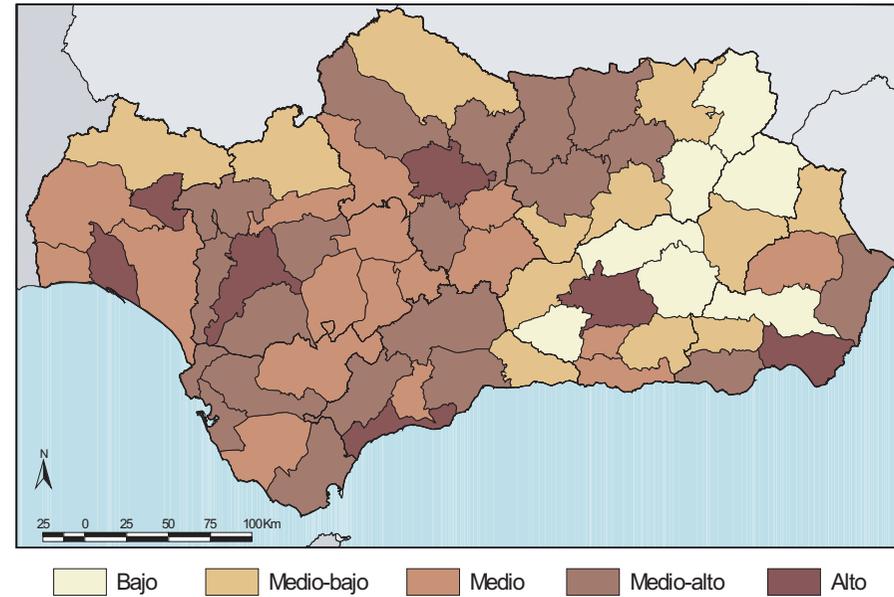
15.13. ÍNDICE DE FRAGILIDAD SOCIAL.



15.14. ÍNDICE DE DINAMISMO SOCIAL.

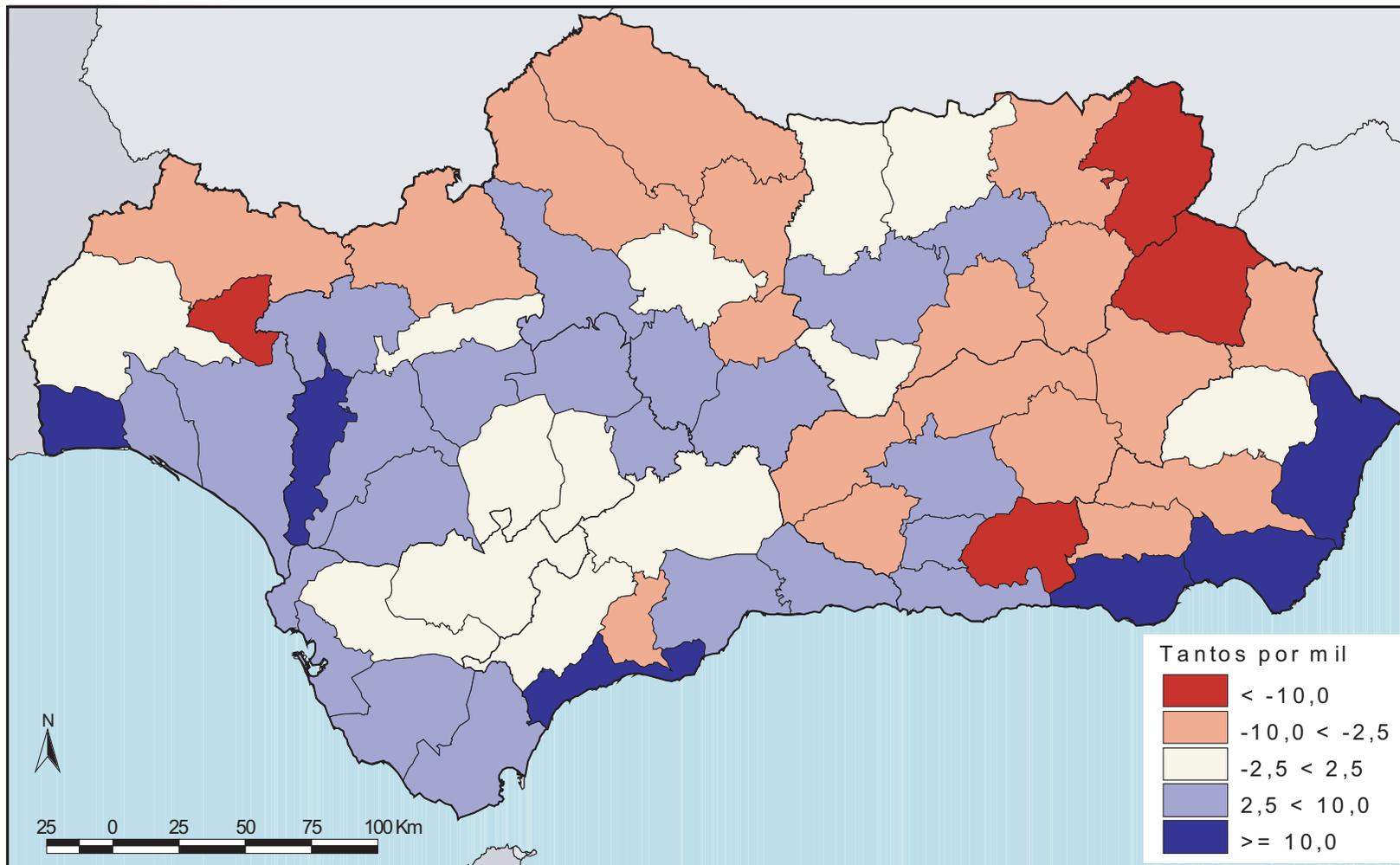


15.15. ÍNDICE SINTÉTICO DE BIENESTAR.



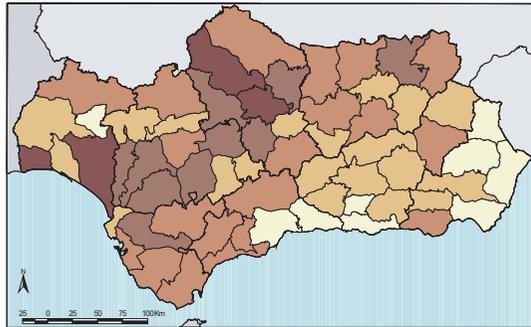
Fuente: Elaboración propia.

15.16. TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN. 1991-2001.

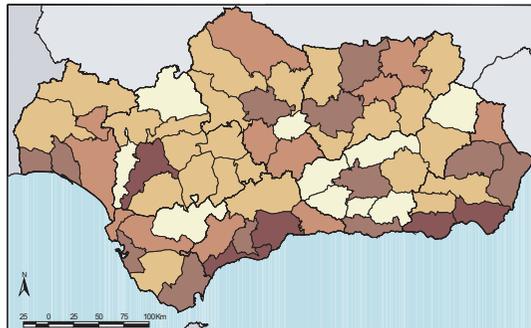


Fuente: Censos de Población y Viviendas 1991 y 2001. Instituto Nacional de Estadística.

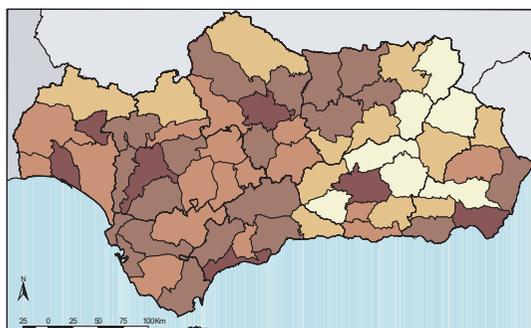
15.5. ÍNDICE SINTÉTICO AMBIENTAL.



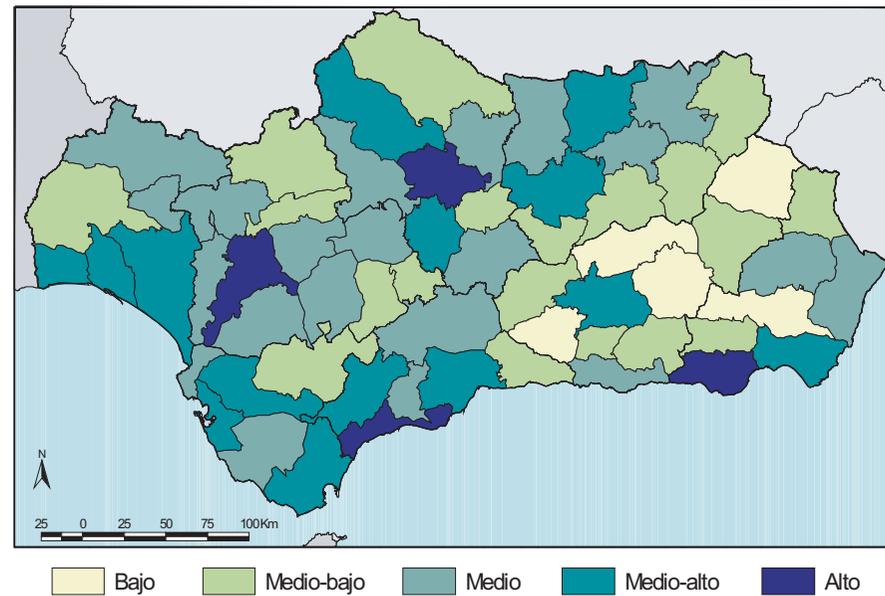
15.10. ÍNDICE SINTÉTICO DE DESARROLLO ECONÓMICO.



15.15. ÍNDICE SINTÉTICO DE BIENESTAR.

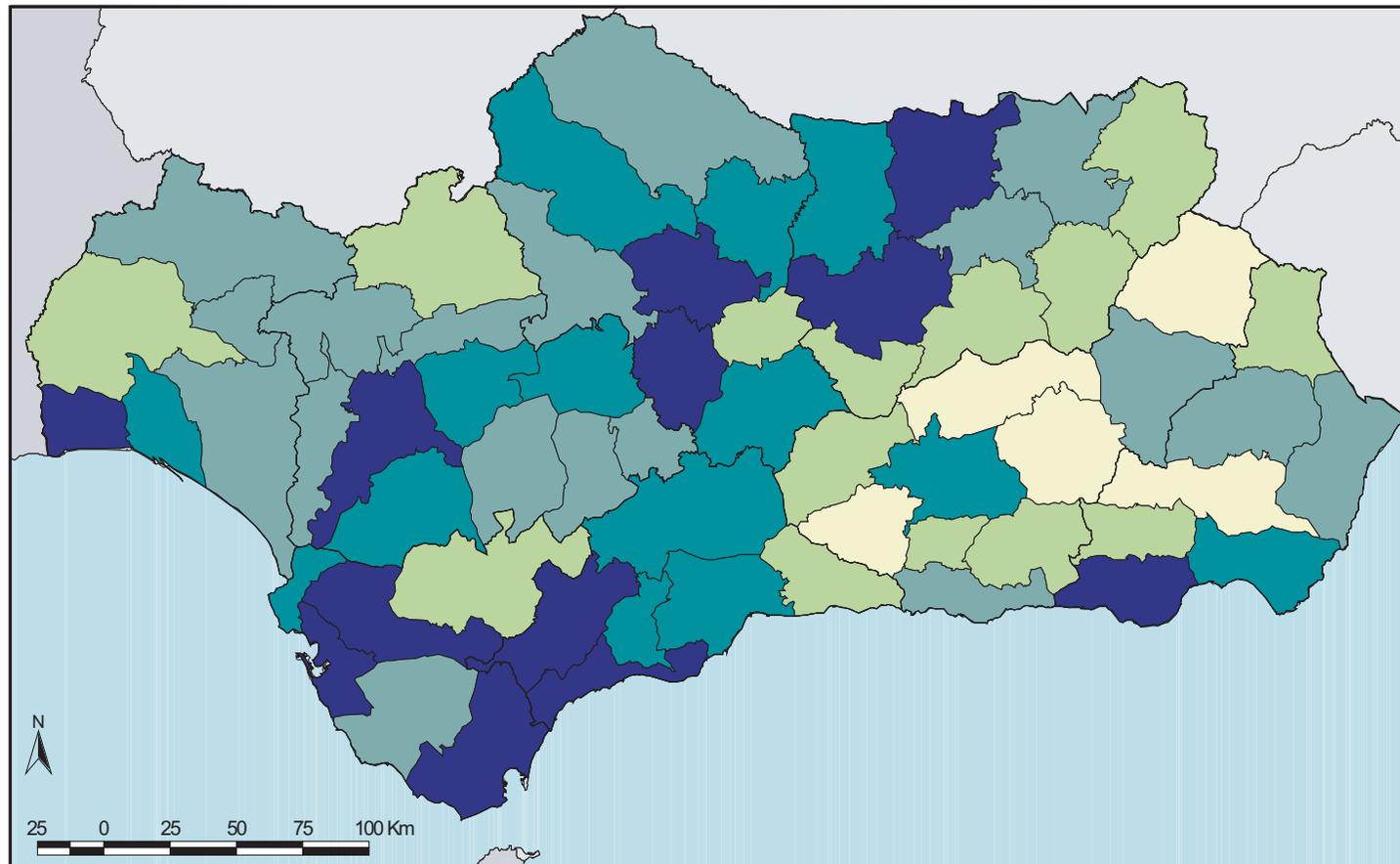


15.17. ÍNDICE SINTÉTICO TERRITORIAL.



Fuente: Elaboración propia.

15.18. INDICADOR DE DESARROLLO TERRITORIAL.



Bajo Medio-Bajo Medio Medio-Alto Alto

Fuente: Elaboración propia.

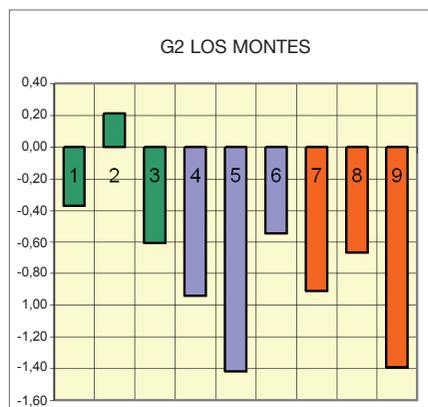
## Figura 15.2 Clasificación de las comarcas según los índices intermedios de integración.

Indicadores representados en los diagramas de barras:

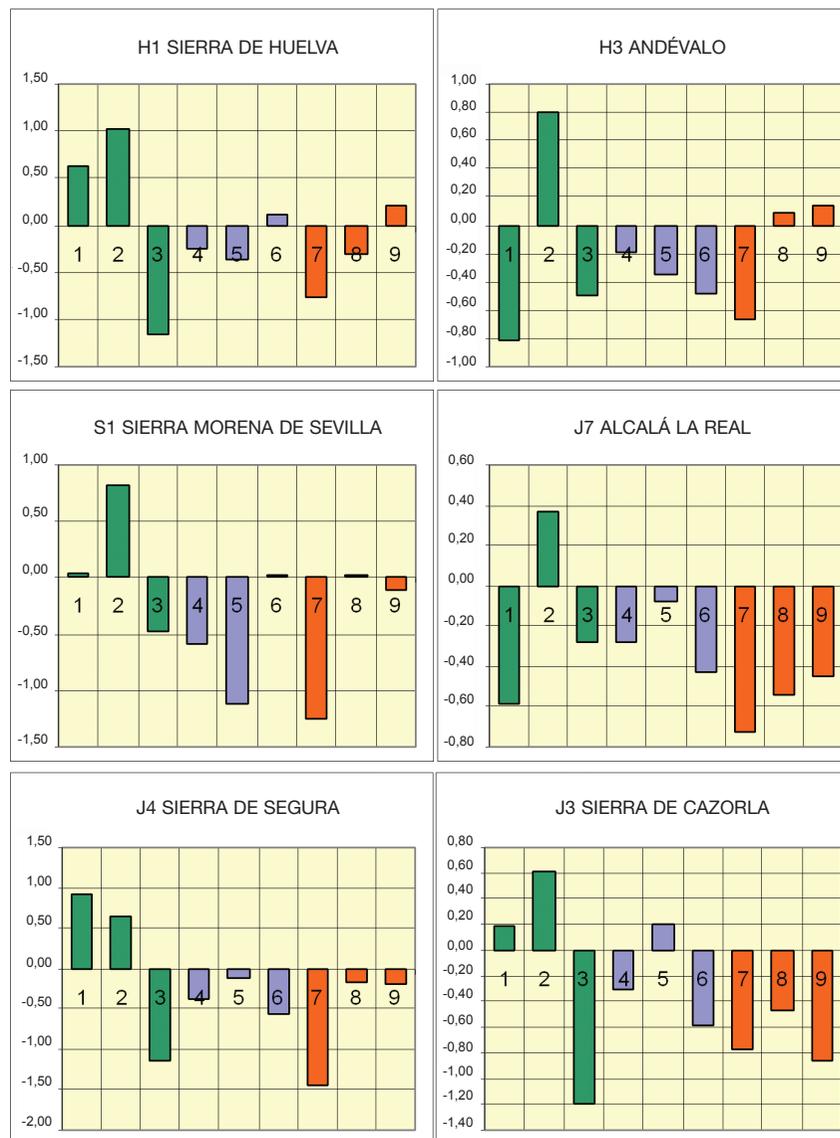
1. Disponibilidad de recursos naturales.
2. Deterioro ambiental\*.
3. Preocupación ambiental institucional.
4. Actividad económica.
5. Declive económico\*.
6. Dinamismo económico.
7. Consumo y disponibilidad de recursos sociales.
8. Fragilidad social\*.
9. Dinamismo social.

(\*) A los indicadores de deterioro / declive se les ha cambiado el signo con objeto de facilitar su análisis.

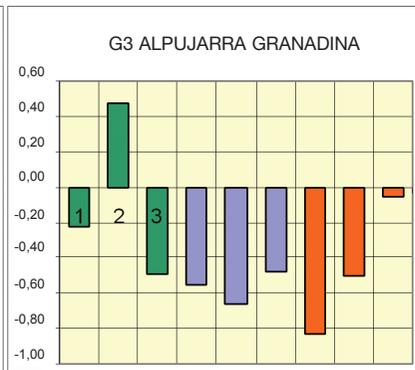
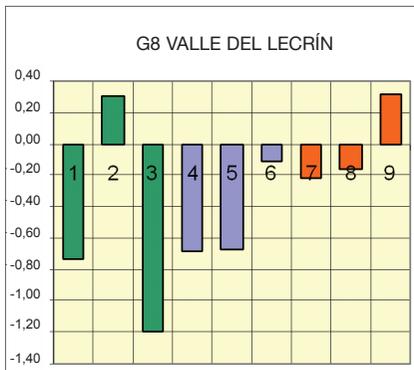
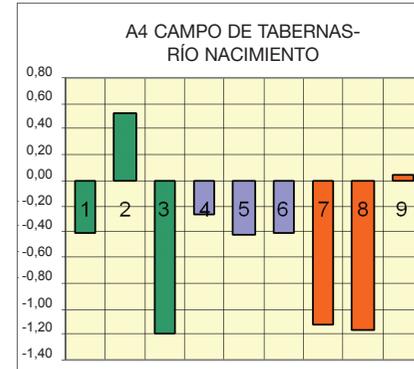
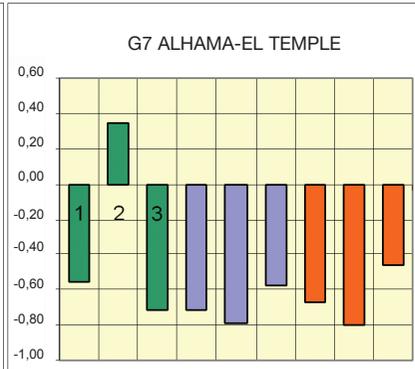
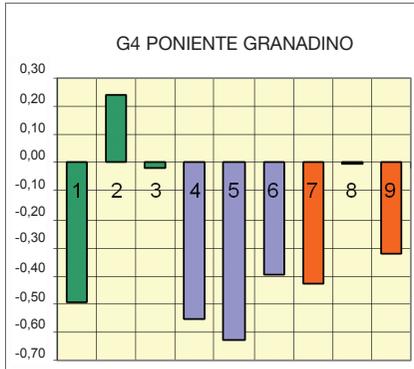
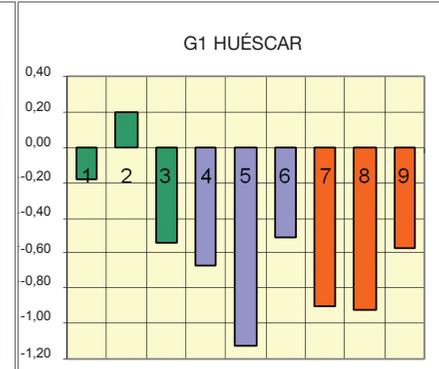
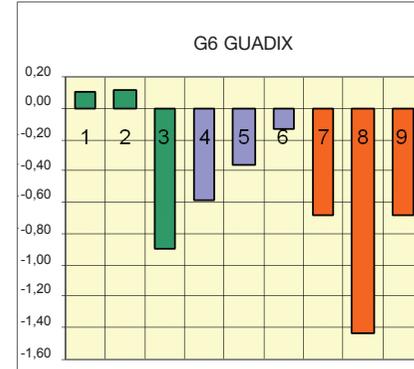
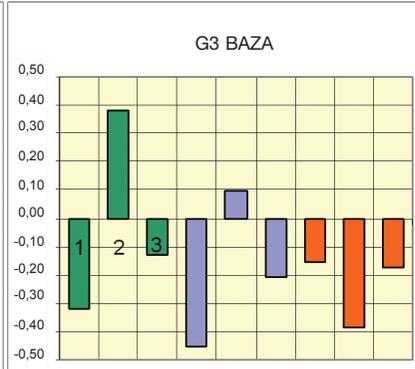
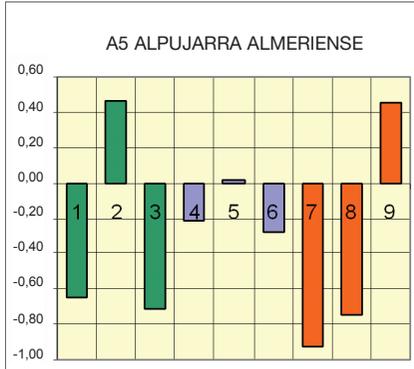
**Tipo I.** Áreas serranas con nivel muy bajo de actividad económica y bienestar social.



**Tipo II.** Áreas serranas con nivel bajo de actividad económica y bienestar social.



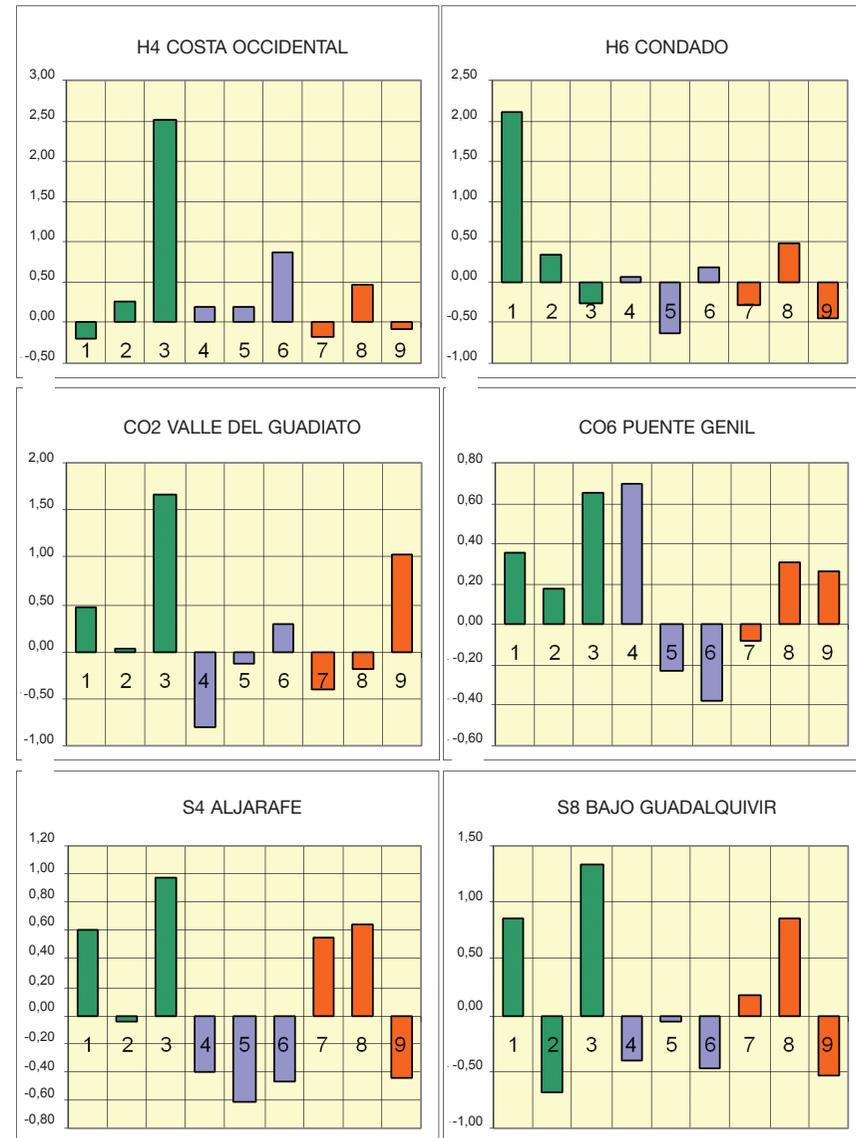
Tipo II. (Cont.)



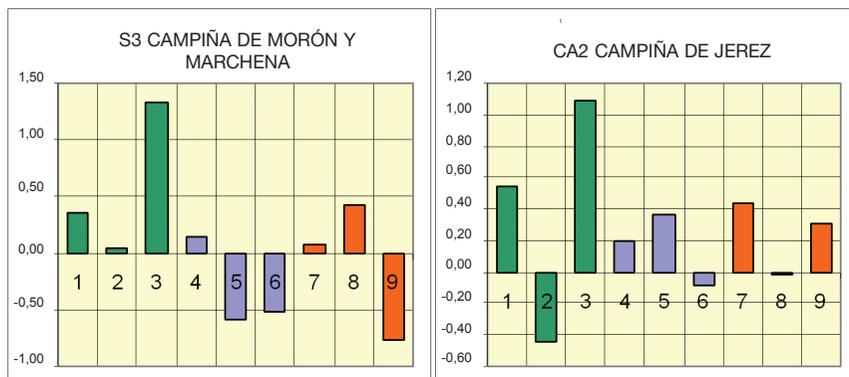
**Tipo III. Áreas serranas con escaso dinamismo social.**



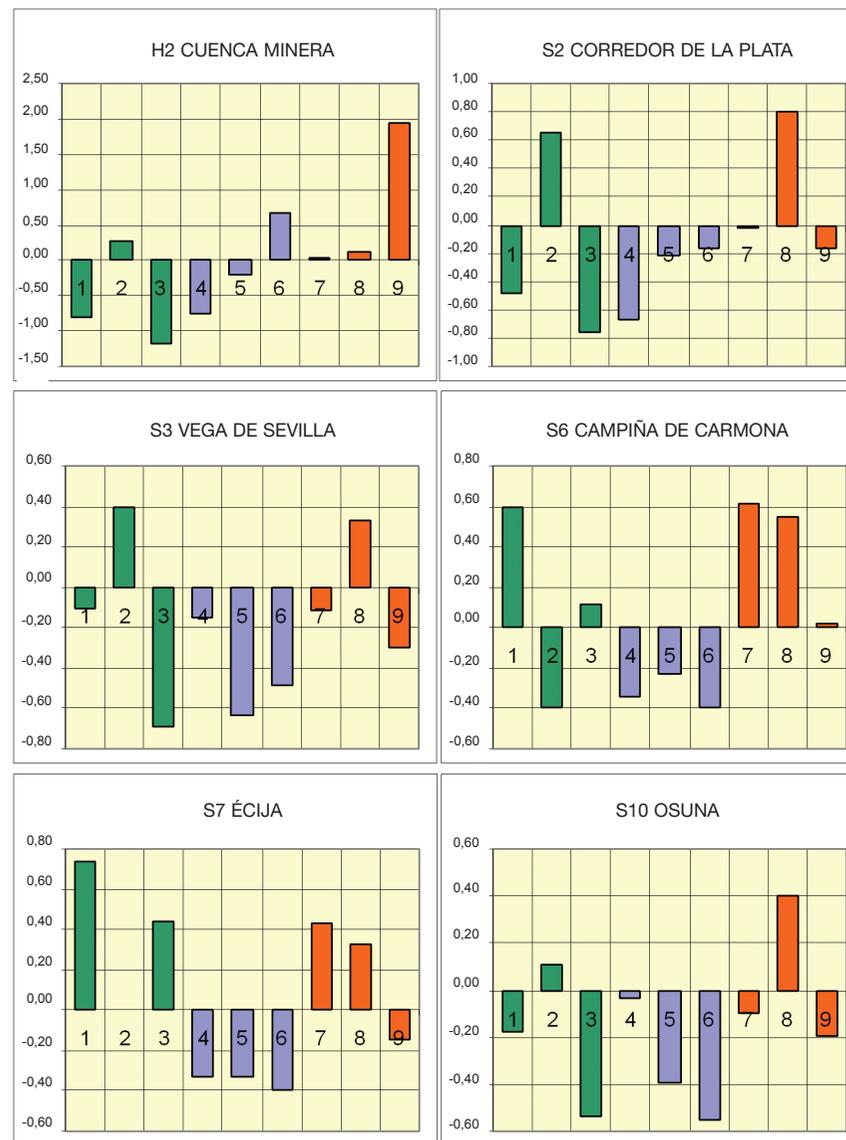
**Tipo IV. Áreas de campiña con disponibilidad de recursos naturales y/o preocupación ambiental.**



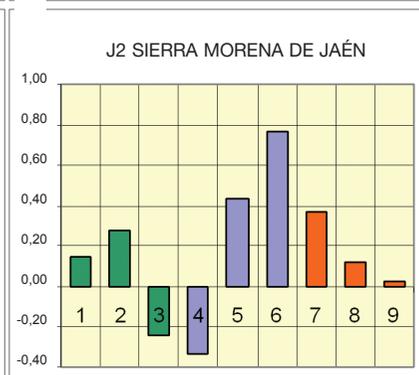
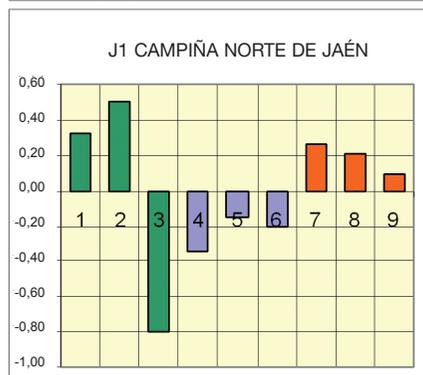
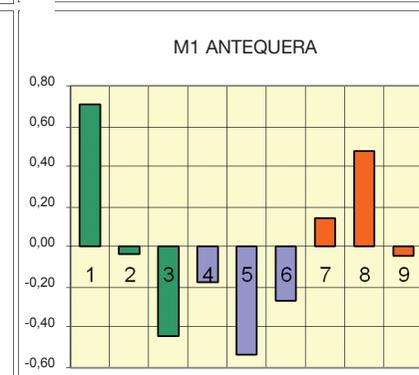
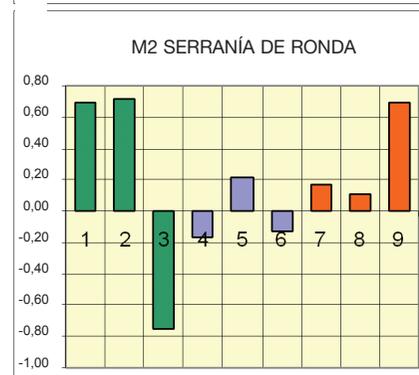
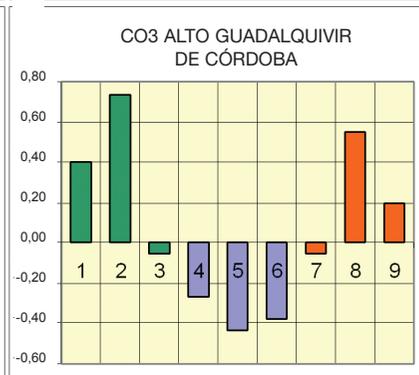
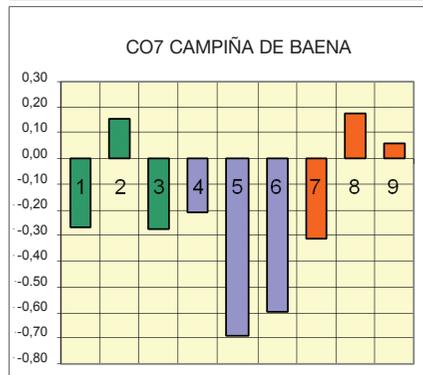
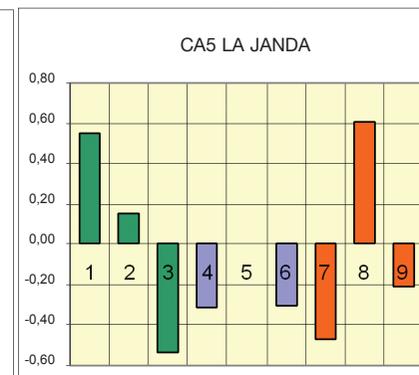
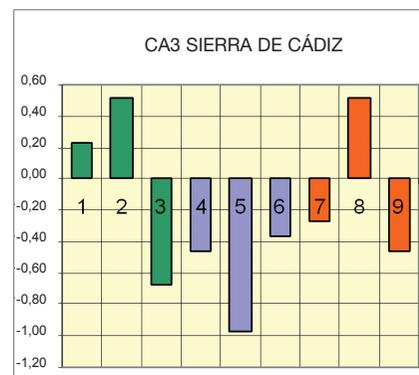
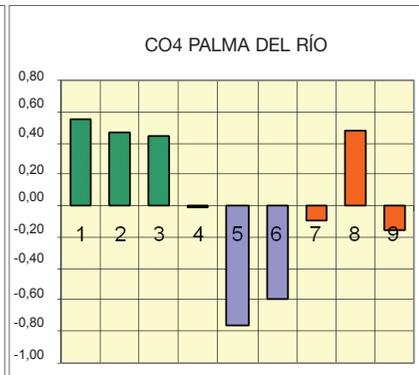
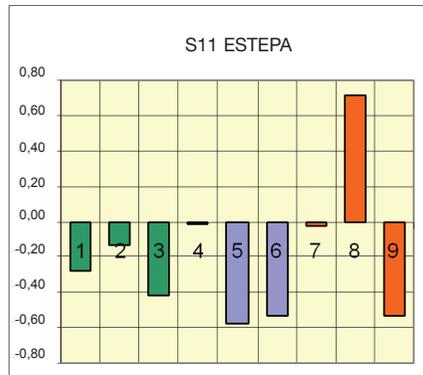
**Tipo IV. (Cont.)**



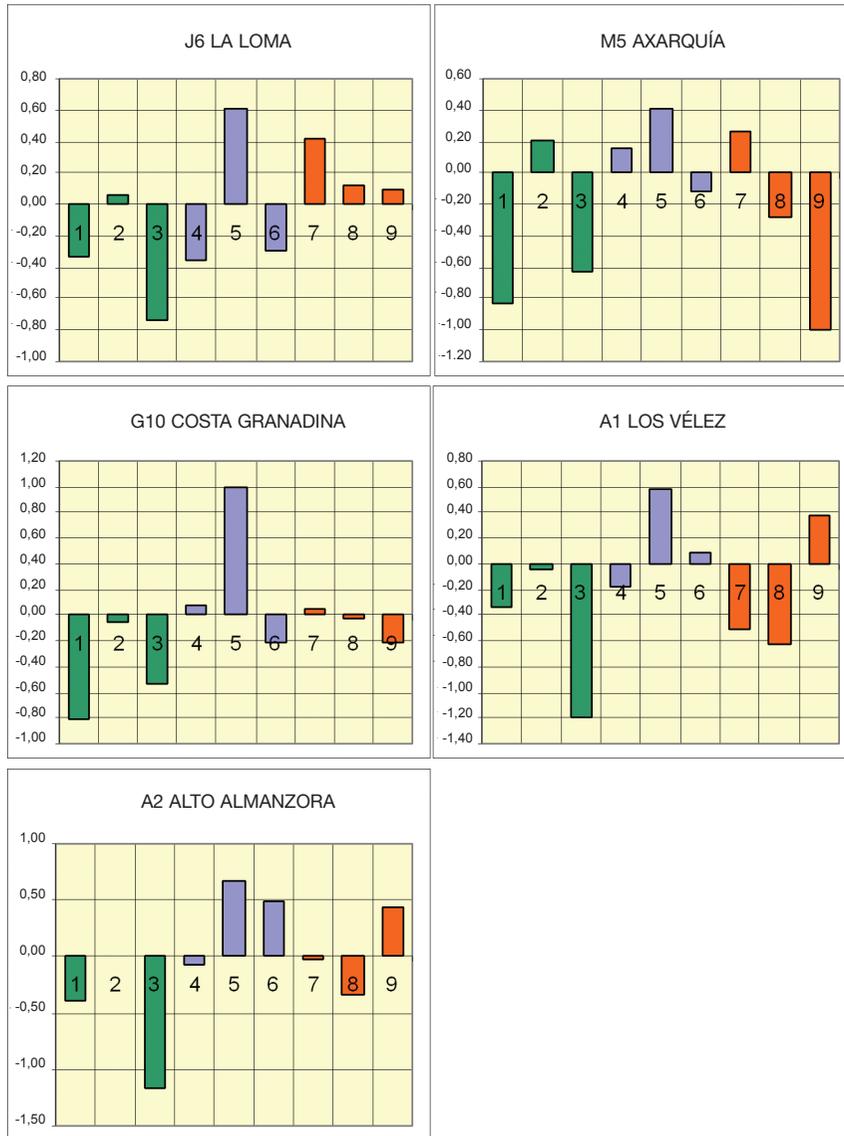
**Tipo V. Áreas de campiña y piedemonte con estancamiento económico y relativo bienestar social.**



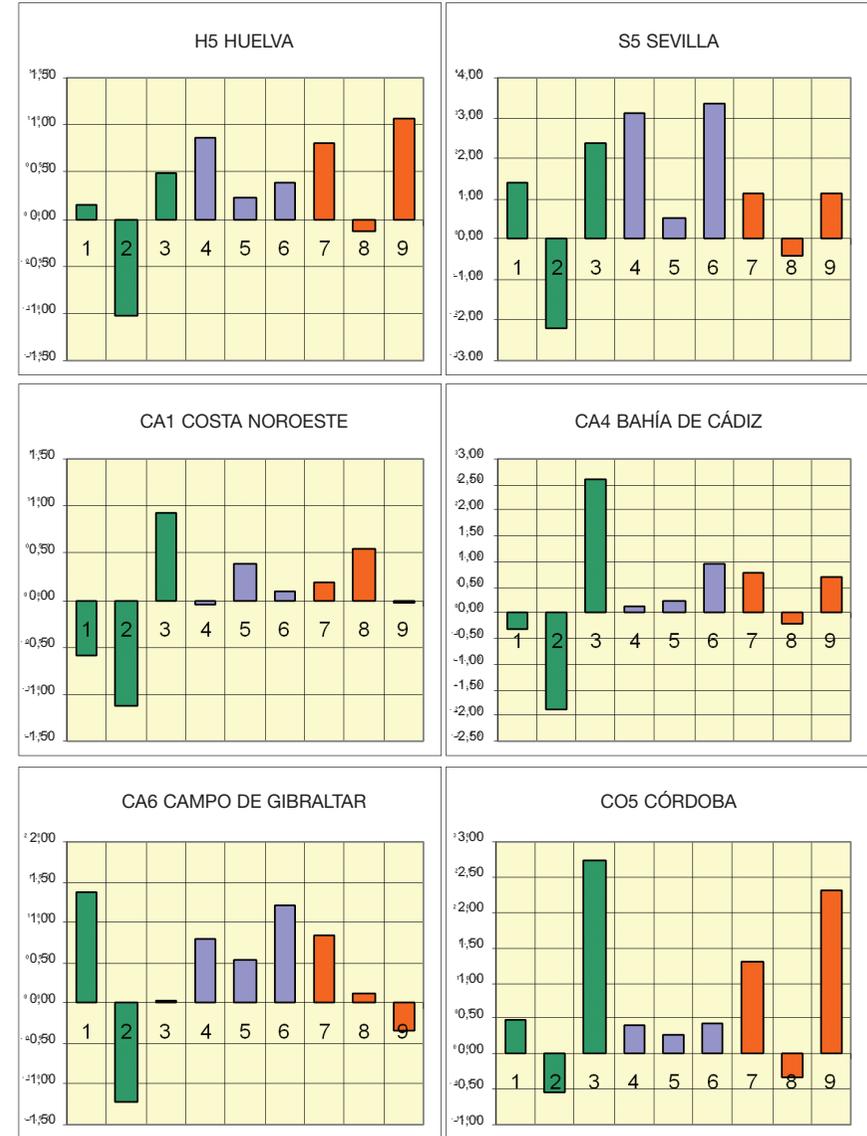
Tipo V. (Cont.)



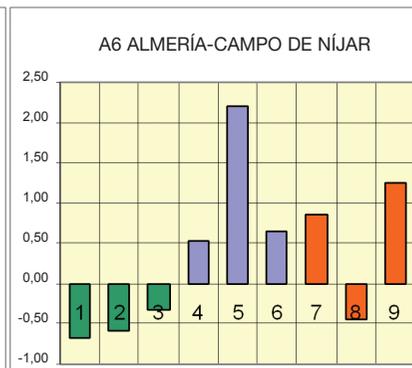
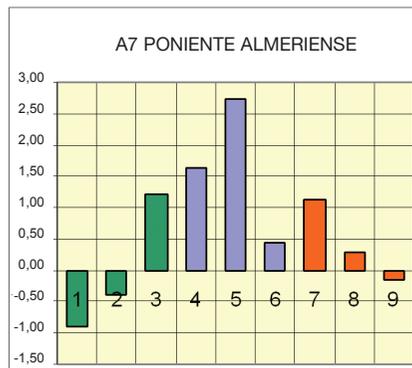
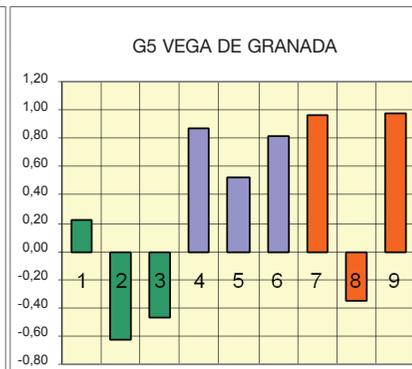
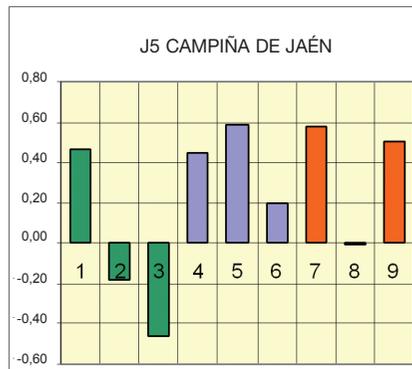
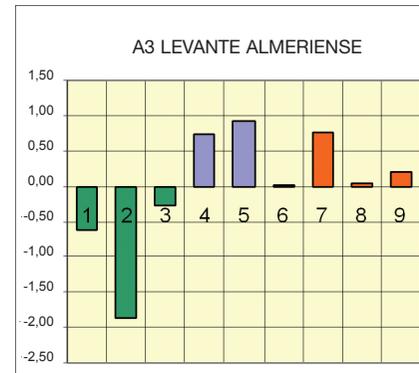
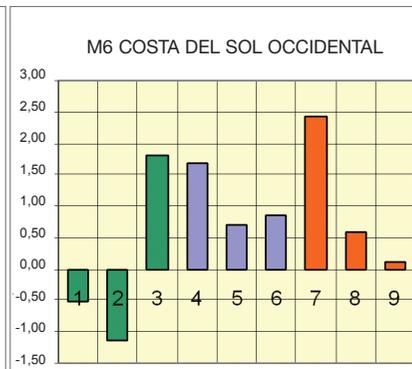
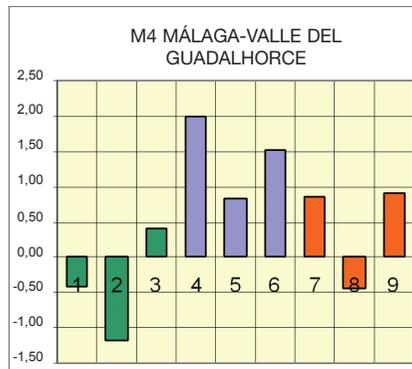
**Tipo VI.** Áreas en transición rural-urbana con baja disponibilidad de recursos naturales.



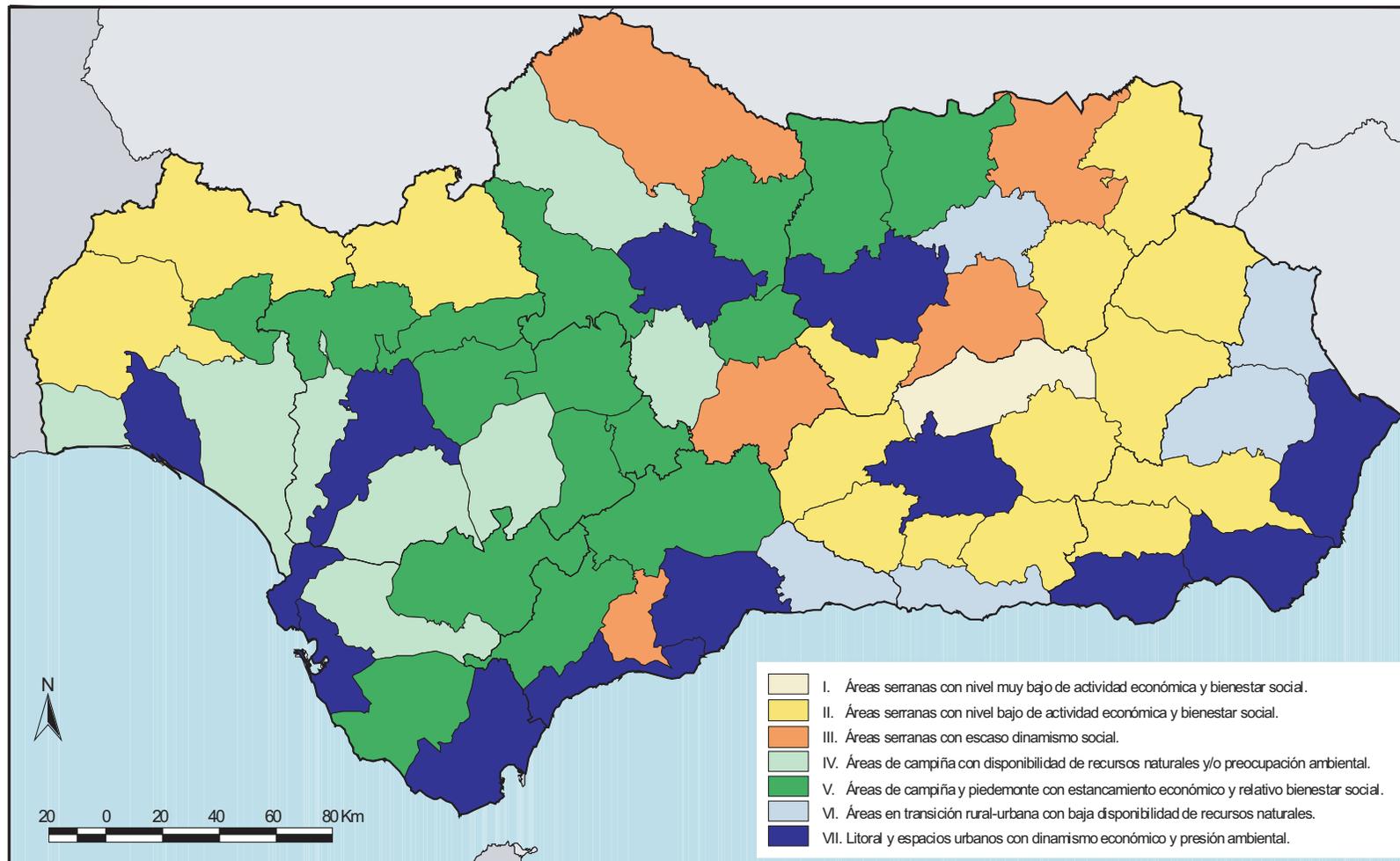
**Tipo VII.** Litoral y espacios urbanos con dinamismo económico y presión ambiental.



Tipo VII. (Cont.)

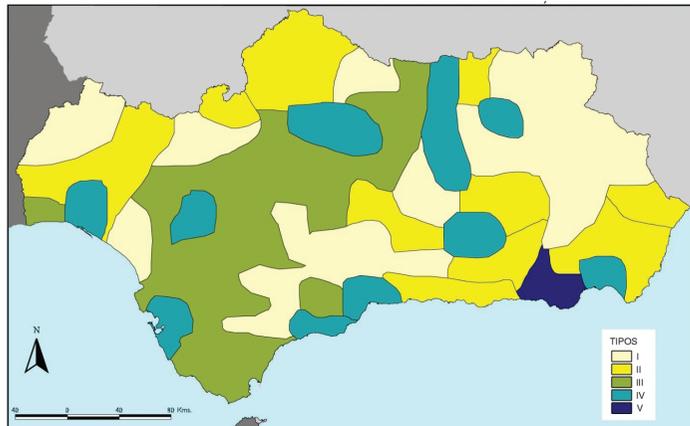


15.19. TIPOS DE DESARROLLO TERRITORIAL.



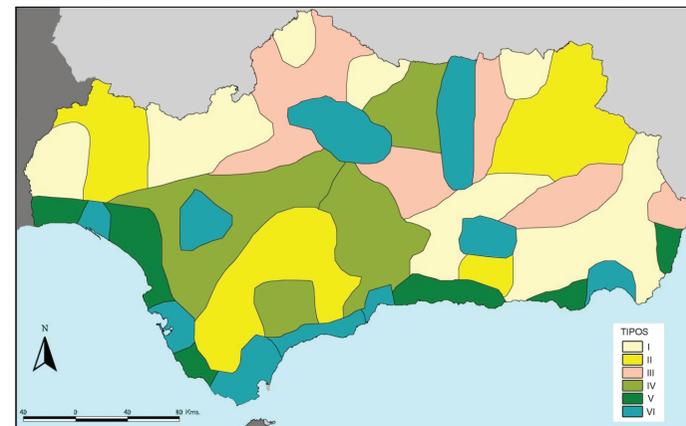
Fuente: Elaboración propia.

15.20. CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS DE LAS COMARCAS ANDALUZAS. ca. 1986.



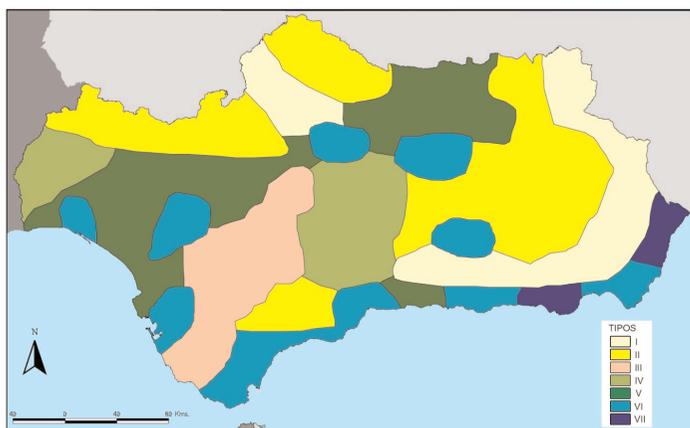
Fuente: Elaboración propia.

15.21. ÁREAS DEL MODELO DE DESARROLLO DESIGUAL. ca. 1989.



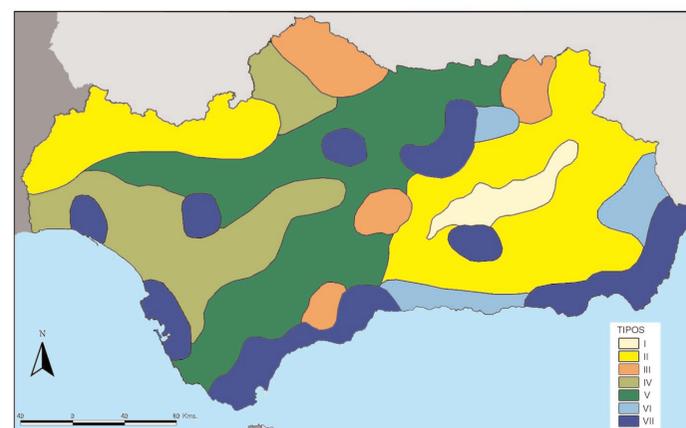
Fuente: Elaboración propia.

15.22. TIPOS DE DESARROLLO TERRITORIAL. ca. 1996.



Fuente: Elaboración propia.

15.23. TIPOS DE DESARROLLO TERRITORIAL. ca. 2003.



Fuente: Elaboración propia.

**ANÁLISIS INTEGRADOS.  
16. CONCLUSIONES**



## 16.1. Sobre conceptos, objetivos y cambios en el informe

### 16.1.1. Aspectos conceptuales

El Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía, tanto el realizado entre 1996 y 1999 –publicado en 2001– como esta nueva elaboración referida al período 1996-2003, parte de un argumento principal: la consideración de que el territorio al ser relacionado con hechos de carácter ambiental, económico y social revela circunstancias de interés para su comprensión y explicación, al tiempo que sugiere propuestas para la gestión de diferentes asuntos, tanto públicos como privados. Tras una larga etapa de olvido, el factor territorial vuelve a ser apreciado por diferentes disciplinas científicas como causa y como efecto relevante en numerosos aspectos de la realidad.

Esta investigación sobre el desarrollo territorial de Andalucía parte también de un entendimiento amplio del desarrollo, integrador de hechos de carácter natural y ambiental, con otros de tipo económico, más convencionalmente unidos a dicho concepto –actividades productivas, mercado laboral– y finalmente con los referidos a la sociedad y sus niveles de bienestar. Entiende, al mismo tiempo, que en la expresión “desarrollo territorial” están contenidos dos asertos principales: el desarrollo ha de tener una distribución equilibrada en un espacio que tiene atribuido un sentido unitario y, al mismo tiempo, debe estar basado en los hechos que hacen peculiar y distinta a cada parte diferenciada en dicho territorio. En otras palabras, el desarrollo territorial coadyuva a la cohesión territorial, entendida como cohesión social y política, y se sustenta en el aprecio y respeto de la diversidad territorial, basada tanto en la conformación natural de un determinado ámbito espacial como en sus peculiaridades económico-productivas y socio-culturales.

Existen sobradas justificaciones para otorgar de nuevo relevancia al territorio superando viejos planteamientos deterministas o meramente descriptivos. Las más importantes de todas se refieren a hechos y procesos actualmente muy generalizados y que pueden ser valorados con los dobles o

cuádruples perfiles opuestos de convertirse en debilidades o fortalezas, amenazas u oportunidades:

- La creciente concentración espacial selectiva de las actividades económicas y de la capacidad de decisión, que se confronta con el mayor aprecio de la diversidad territorial y de la defensa del principio de subsidiariedad.
- La percepción, ya objetivada, de alteraciones descontroladas de la naturaleza, de la disminución de los recursos naturales o de la diversidad biológica y de la pérdida de calidad ambiental de los espacios de vida de partes muy amplias de la Humanidad, nítidamente opuestas a la creciente valoración social de condiciones de vida saludables, al mayor respeto y sensibilidad hacia otros seres vivos y a la atracción por tierras o paisajes lejanos.
- La superposición y descoordinación de actuaciones con incidencia territorial a causa de la existencia de diferentes poderes con capacidad de decisión política (ayuntamientos, mancomunidades, diputaciones, comunidades regionales, estados, organizaciones plurinacionales) sobre un espacio, que en su base local es siempre único, frente a la necesidad de un entendimiento más abierto, inteligente y flexible de la territorialidad por los ciudadanos y las instituciones.

### 16.1.2. Síntesis de objetivos

En este amplio panorama de hechos actuantes con tiempos y en escalas diversas, la presente investigación se plantea, en su capítulo introductorio, algunos objetivos generales:

- Contribuir a una mayor precisión conceptual y metodológica en el conocimiento del territorio, principalmente en relación con las ideas sobre desarrollo, cohesión y diversidad territorial.

- Poner dichos conocimientos a disposición de los instrumentos de ordenación y gestión territorial, estimados como imprescindibles para cualquier sociedad desarrollada.

Y, al mismo tiempo, otros objetivos específicamente referidos a Andalucía:

- Constituir una base de datos espaciales municipales, o incluso infralocales, que englobe el amplio concepto de desarrollo utilizado. Dicha base de datos debe mantenerse y mejorarse en las sucesivas ediciones del *Informe*.
- Evaluar los niveles de desarrollo en el territorio de la Comunidad Autónoma realizando diversas lecturas espaciales: grandes áreas, ejes territoriales, provincias, comarcas, municipios y, en la escasa medida actualmente posible, núcleos de población y entidades locales menores.
- Medir periódicamente y, por tanto, conocer la evolución de los niveles de desarrollo, en los ámbitos mencionados.
- Profundizar en el conocimiento de los desequilibrios territoriales mediante la realización de diferentes lecturas territoriales antes señaladas y, principalmente, con la interpretación a escala comarcal de las diferencias o desigualdades existentes.
- Crear un referente regional sobre la cohesión territorial en Andalucía. La extensión superficial de la Comunidad y su diversidad de componentes justifica este enfoque.
- Superar un debate sobre la cohesión regional que se viene reiterando (sesiones parlamentarias sobre el estado de la Comunidad, polémicas trasladadas a los ciudadanos por los medios de comunicación en fechas determinadas –28F– o en coyunturas de tensión política) sin suficiente base informativa, ni tratamiento científico.

- Contribuir a la evaluación de las políticas con mayor incidencia territorial; sugiriendo, además, orientaciones de actuación para el conjunto del ámbito regional y para ámbitos o territorios concretos que podrían ser objeto de planificación y gestión unitaria.

### 16.1.3. Cambios en el presente informe

Para el logro de estos objetivos, que en su mayor parte ya fueron formulados en el primer *IDTA*, la presente investigación ha realizado algunos cambios y mejoras significativas:

- Se ha profundizado en el enfoque conceptual mediante un rastreo sistemático de la bibliografía dedicada al desarrollo territorial.
- Se ha ampliado la base informativa con la consideración de numerosas variables nuevas y el abandono de algunas referencias estadísticas estimadas poco valiosas.
- Se ha mejorado el tratamiento cartográfico y estadístico de la información, particularmente en lo que se

refiere al análisis integrado de variables y a la elaboración de índices o indicadores sintéticos.

- Se amplían las lecturas territoriales (municipios, comarcas, provincias, grandes áreas geográficas) al considerar nuevos enfoques (ejes territoriales, espacios emergentes, áreas de baja actividad).

No obstante es preciso señalar también que, aunque se hayan realizado dichas mejoras, se siguen observando insuficiencias que deberán ser superadas en el futuro; principalmente las siguientes:

- No todas las referencias estadísticas oficiales han mejorado. En este sentido es significativa la desaparición o peor calidad de no pocos datos: población, viviendas (principales y secundarias), locales (eliminados de las operaciones censales); especialmente significativa ha sido la imposibilidad de utilizar el Registro Industrial, una fuente muy útil aunque nunca exenta de problemas, pero ahora casi inservible.
- También el cambio de sistema de información en las referencias al consumo eléctrico ha perjudicado la continuidad de las observaciones y la interpretación de su evolución.

- Algunas de las demarcaciones o lecturas territoriales deben ser precisadas, fijando mejor los conceptos de base y sus límites espaciales (grandes áreas y ejes territoriales principalmente).
- Los índices sintéticos establecidos con referencias objetivas cuantificadas necesitan ser mejorados con otras apreciaciones cualitativas, que quizás puedan conseguirse en futuras ediciones de este Informe, si se dispone de mayor financiación.
- Aun más importantes que las anteriores constataciones sobre pérdida de calidad de determinadas fuentes estadísticas resulta el escaso avance experimentado en la información relativa a la capacidad innovadora y a los dos componentes menos frecuentemente tratados al estudiar el desarrollo territorial (naturaleza y bienestar). Aunque el conocimiento de algunos parámetros fundamentales está mejorando (agua, usos del suelo, erosión, repercusión de incendios forestales...) siguen faltando informaciones que ayudarían a matizar situaciones nuevas y otras de consideración tradicional que actualmente aparecen con una distribución espacial homogénea y que, por tanto, resultan inadecuadas para los fines perseguidos en este informe.

## 16.2. Apreciaciones conclusivas sobre los procesos con mayor incidencia territorial

La constitución de la Comunidad Autónoma hace ya un cuarto de siglo ha provocado la aparición de nuevas lógicas espaciales. Algunas de base casi meramente topológica –nuevas centralidades, nuevos periferismos–, otras inducidas por decisiones políticas con gran repercusión territorial (capitalidad, jerarquización de las infraestructuras de comunicación, protección de espacios, distribución de competencias

territoriales...). Resulta innegable que en función de estos hechos los diferentes ámbitos en que puede dividirse Andalucía (provincias, comarcas, municipios más importantes) están jugando nuevos papeles.

Si se analizan esos hechos en relación con los tres componentes del desarrollo territorial asumidos en este *Informe*, las apreciaciones principales son las siguientes:

### 16.2.1. Sobre la conservación de la naturaleza y el medio ambiente

En el período recién señalado se han desplegado políticas nuevas de gran importancia, aceptablemente dotadas de recursos institucionales, humanos y materiales. La situación

de partida de Andalucía no era mala, en parte gracias a su propia conformación y a la riqueza o diversidad natural que corresponde a un espacio con situación intermedia respecto a hechos bien diferenciados y de escalas muy amplias (Atlántico, Mediterráneo, Europa, África) y, en parte también, a que el escaso desarrollo de actividades altamente consumidoras de recursos naturales los mantenía en su localización original. La distribución espacial recogida en este *Informe* de los cuatro tipos básicos de ecosistemas (naturales: 7,6%; modificados: 37,8%; cultivados: 52,4% y edificados, 2%) sintetiza la larga historia regional mayoritariamente vinculada a una economía esencialmente agraria.

En este sentido, el principal hecho nuevo en el último cuarto de siglo ha sido la protección oficial de especies y espacios, así como una relativa mayor atención a la protección de algunos otros recursos naturales (agua, suelo y vegetación forestal). Actualmente hay políticas destinadas a la protección de la naturaleza, de la diversidad biológica y de las especies vegetales o animales amenazadas; prosigue el aumento de espacios protegidos (casi el 20% de la superficie de la Comunidad), se ha desarrollado una desigual labor sobre el mantenimiento de los suelos y de la cobertura vegetal (planes forestales, lucha contra incendios...). Más recientemente, se están produciendo algunos cambios de orientación, respecto a algunos recursos tan decisivos como el agua o las energías renovables.

Subsisten algunos importantes problemas, ya evidenciados en el primer *Informe*, como el tratamiento dicotómico de los hechos naturales en función de que se encuentren en espacios protegidos (prevalencia de las ideas conservacionistas) o en espacios productivos (primacía absoluta de criterios economicistas), sin que se hayan reforzado suficientemente las políticas intermedias entonces apuntadas (por ejemplo, reconstrucción de paisajes rurales en áreas agrícolas y recuperación de determinadas funciones productivas agrarias en espacios protegidos).

En el período estudiado se observan algunas mejoras significativas, como el aumento de la proporción de aguas depuradas, en especial en lugares de alta significación por diferentes causas (núcleos urbanos más importantes, litoral y espacios protegidos), aunque subsisten grandes dificultades para

poder cumplir en plazo (2015) la Directiva Marco del Agua. Pero también se aprecian otras tendencias generales muy preocupantes hacia la irreversibilidad en determinados recursos y ámbitos: presencia creciente de ozono y de distintos gases contaminantes en la atmósfera o de residuos, también contaminantes, en las aguas subterráneas de Andalucía; alta frecuencia de grandes incendios forestales y destrucción de vegetación arbórea de difícil recuperación; continuidad de la pérdida de suelos por erosión y contaminación; ampliación indiscriminada de la urbanización y edificación en las principales aglomeraciones y ciudades; desnaturalización de amplios ámbitos comarcales muy comprometidos y alterados. La persistencia de algunas rupturas ecológicas se manifiesta al observar la concentración espacial de determinadas emisiones de gases en 2000, el porcentaje de suelos que son sometidos a una alta erosión hídrica o la superficie total recorrida por el fuego en los últimos años, fenómeno que ha resultado especialmente grave en las áreas serranas de Huelva y en determinados lugares litorales y prelitorales, particularmente en la Costa del Sol.

Aunque aumenta la sensibilidad social y la respuesta institucional sobre los conflictos con la naturaleza, no parece que lo hagan en la medida necesaria. Las políticas relativas a la sostenibilidad tienen que seguir reforzándose, tanto en lo que se refiere a los medios y recursos a ellas destinados, como, sobre todo, en dotarse de nuevas e imaginativas formas de gestión por tipos de problemas y territorios. Todo el espacio regional debe ser objeto de un nuevo planteamiento aún más rico y ambicioso, sin disminuir la importancia prestada a los espacios de mayor valor naturalístico; el enfoque biológico predominante en las políticas de sostenibilidad, aunque ha dado buenos resultados por su concreción y pragmatismo, es ya claramente insuficiente. A falta de otros datos más sustancialmente significativos, en este *Informe* se ha interpretado positivamente el nivel de compromiso que adquieren los municipios al adscribirse a determinadas iniciativas europeas referidas a la sostenibilidad ambiental; aunque probablemente el peso que adquiere este aspecto en los índices sintéticos sea excesivo, a causa no tanto de la debilidad del concepto como de las prácticas reales.

## 16.2.2. Sobre la incidencia territorial de las actividades económicas

En relación con los tres pilares del desarrollo territorial considerados en este *Informe*, el relativo a la distribución espacial de las actividades económicas propia de una sociedad avanzada presenta importantes insuficiencias en Andalucía, región que, como es sabido, cuenta con un sistema económico desarticulado tanto sectorial como espacialmente. Este hecho persiste a pesar de las oportunidades de crecimiento recientes y de la buena base territorial de que dispone Andalucía en su rico y diversificado sistema urbano.

Desde una perspectiva territorial, se mantienen la polarización y concentración excesivas de la mayoría de las actividades no agrarias, hecho que se pone en evidencia cuando se analiza, por ejemplo, el consumo eléctrico empresarial. Los consumos significativamente mayores se realizan en las principales ciudades, si bien hay que tener en cuenta que en las aglomeraciones metropolitanas se asiste a un proceso de periferización de actividades a municipios de la primera e incluso de la segunda corona.

Algunas ciudades medianas y pequeñas emprendieron en la década de los años 80 un camino de mayor dinamismo y diversificación funcional, que ha convertido a ciertos municipios de entre 20.000 y 50.000 habitantes en los de mayor crecimiento económico de la región. Es preciso advertir, sin embargo, que esta pauta evolutiva no ha llegado por igual a todos los casos, estando relacionada a veces con actitudes más activas y emprendedoras y, en otras, inducida en parte por las actuaciones públicas destinadas a fortalecer equipamientos sociales e infraestructuras económicas. Hay que destacar muy especialmente la situación de aquellos ámbitos en los que se están desarrollando sistemas productivos locales, a veces bastante dinámicos, que se comentarán más adelante.

Los ámbitos rurales presentan igualmente una dinámica económica diferenciada, pudiéndose distinguir entre áreas que cabría calificar de emergentes por su dinamismo y capacidad competitiva (sistemas productivos locales), espacios que se están adaptando a las nuevas demandas pero en una situación más precaria y dependiente (áreas de montaña) y

ámbitos estancados que no acaban de encontrar mecanismos de respuesta a las actuales lógicas socioeconómicas (determinadas comarcas de campiña).

Los contrastes territoriales se hacen más llamativos cuando se utilizan indicadores acordes con las lógicas económicas más recientes y con la capacidad innovadora y competitiva de las empresas; es el caso, por ejemplo, de la distribución territorial del número de empresas participantes en proyectos de I+D subvencionados por el Instituto de Fomento de Andalucía y las inversiones por ellas realizadas, de las certificaciones de calidad obtenidas o de las patentes registradas. Respecto a las citadas variables, se constata que Sevilla y Málaga y sus respectivas coronas metropolitanas son los ámbitos en los que se localizan mayoritariamente estos comportamientos más innovadores, aunque es necesario precisar que, como contrapunto a los ya citados procesos periferrizadores, se asiste simultáneamente a otros de concentración de las actividades económicamente decisivas en las capitales o ciudades centrales de las aglomeraciones.

Teniendo en cuenta el proceso de terciarización económica y que éste ha sido especialmente fuerte en Andalucía se refuerza aún más el modelo polarizador si en vez de emplear la tradicional clasificación de actividades en los tres sectores clásicos (primario, secundario y terciario) se utiliza la que, matizando las diferencias dentro del sector terciario, se basa en la existencia de cuatro funciones (producción, distribución, regulación y circulación).

En tal sentido, se observa que son las funciones de circulación (más ligadas a la lógica espacial de los flujos y las redes y a la capacidad competitiva de las empresas y los territorios), junto a las de regulación (en buena parte vinculadas a la administración pública), las más concentradas en el espacio regional, destacando de nuevo Málaga y sobre todo Sevilla, dada su centralidad y su condición de capital de la Comunidad Autónoma.

Frente a lo anterior, en un número importante de ámbitos rurales continúan progresando la despoblación y el abandono de las actividades productivas y de las dotaciones e infraestructuras acumuladas a lo largo del tiempo, aunque desfasadas o poco competitivas en la actualidad. El consumo eléctrico en funciones de producción (que incluye

actividades agrarias) resulta un indicador ilustrativo de esta situación desfavorecida de los ámbitos rurales, sobre todo de los serranos, pues en muchos de los municipios con estas características dicho consumo es, por habitante, 50 veces inferior al existente en los ámbitos andaluces más urbanizados.

Resultan, sin embargo esperanzadoras las orientaciones agrarias hacia productos ecológicos y/o con denominación de origen, pues apuntan, ya claramente, una trayectoria nueva y conveniente de la economía de ciertos espacios, principalmente serranos; en parte combinándose o cooperando con las actividades turísticas, aunque todavía con una entidad o desarrollo escaso, tanto en términos absolutos como en lo que respecta a su capacidad para ampliar las cadenas de valor. Así, aunque ya son 475 los municipios andaluces que cuentan con superficie cultivada de agricultura ecológica, solamente en 25 de ellos se superan las 2.000 ha. Por otra parte, las empresas andaluzas elaboradoras de productos ecológicos son poco más de 200, repartidas en tan sólo 150 municipios predominantemente urbanos, lo que pone de manifiesto la desviación del potencial dinamismo asociado a este tipo de cultivo desde los ámbitos serranos a las ciudades y desde Andalucía hacia otras regiones españolas y europeas con mayor significación como operadores de productos ecológicos.

La escasa actividad económica de los ámbitos rurales de montaña contrasta con el desarrollo de agriculturas litorales muy potentes, inductoras de entramados empresariales sumamente dinámicos (empresas abastecedoras de inputs, agroindustrias, firmas exportadoras, empresas de servicios...) y muy receptivos en lo que a incorporación de innovaciones se refiere. Como contrapunto, se están generando importantes disfunciones y problemas ambientales, territoriales y sociales que incluso podrían llegar a comprometer el carácter económicamente emergente que hoy presentan dichos ámbitos litorales.

El sector pesquero –incorporado por primera vez en este segundo Informe– está asentado, sin reacción suficiente, en una profunda crisis tras el cierre del acceso a los caladeros africanos, especialmente en cuanto se refiere a las flotas del litoral atlántico. Expresión de esta situación de crisis y de la reconversión que está sufriendo el sector es la evolución que

ha tenido la flota (en cuanto a número de barcos y capacidad de carga según modalidades de pesca) entre 1998 y 2002.

Por su parte, la industria andaluza no ha experimentado cambios sustanciales durante los últimos años, pues, aunque se pierden empleos en el sector, hay que tener en cuenta que se trata de un proceso inversamente proporcional a su tecnificación y que es coincidente con lo ocurrido en otras regiones y países. De este modo la industria regional sigue manteniendo su peso relativo en el conjunto de España, tanto en lo que respecta a la producción como al empleo, así como su tradicional especialización en sectores maduros de escasa demanda y baja intensidad tecnológica. No se altera tampoco el modelo de localización industrial, que sigue siendo territorialmente desequilibrado; no obstante, y siguiendo también en este caso lo que constituye un comportamiento generalizado, desde finales de los años ochenta y principios de los noventa se producen movimientos relocalizadores en las aglomeraciones metropolitanas con la expulsión de determinadas industrias desde los núcleos centrales hacia las coronas periféricas. Revisten especial interés los distritos industriales existentes en ciertas ciudades pequeñas y medias e incluso en algunos núcleos rurales, algunos de los cuales evolucionan muy positivamente, como se comenta en páginas posteriores.

El turismo es el sector de mayor expansión espacial en el ámbito regional. Afecta ya claramente no sólo a las costas y a las principales ciudades, sino también al traspais de las áreas litorales mediterráneas con mayor implantación de esta actividad, a los ámbitos serranos con espacios protegidos, en los que claramente se amplían las prácticas recreativas vinculadas a la naturaleza, y a algunas ciudades pequeñas y medianas con dotaciones importantes en patrimonio cultural. Un indicador significativo de esta expansión, y en cierta forma también de su diversificación, es el incremento del número de plazas hoteleras entre 1991 y 2001. Dicho aumento llega a ser superior al 250% en 196 casos, es decir, en más del 25% de los municipios andaluces.

En gran parte vinculada al turismo, pero también muy activa en otras muchas localizaciones, la construcción (que representa el 14,16% del PIB regional) está teniendo una gran incidencia territorial; la dificultad de acceder a la información

ha impedido un tratamiento adecuado de dicho sector en este *Informe*, siendo indispensable que se aborde de forma suficiente en futuras ediciones del mismo.

Pese a que se han reducido algo las tasas de paro, sigue siendo extremadamente preocupante la incapacidad de la economía andaluza para generar el suficiente número de empleos y para mejorar la calidad de los existentes; como queda reflejado tanto en los valores de las tasas (de paro, ocupación y empleo) como en la alta proporción de contratos temporales.

La carencia de un modelo territorial regional suficientemente definido (el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía sigue en estado de avance desde 1999) imposibilita la existencia de unas reglas claras de juego relativas a las referencias espaciales de las políticas económicas, hoy por hoy sujetas a coyunturas, rivalidades políticas ocasionales y golpes de audacia de los responsables públicos o los agentes económicos privados.

### **16.2.3. En relación con el bienestar social y la calidad de vida**

A pesar de las dificultades existentes para medir a escala local la situación y evolución real de importantes parámetros relacionados con el bienestar, no hay dudas para reconocer que, en términos generales, éste es el aspecto del desarrollo territorial en el que más ha progresado la sociedad andaluza en conjunto, así como la mayoría de los ámbitos espaciales integrantes de la Comunidad. Para la correcta valoración de esta afirmación es también preciso reconocer otros hechos generales de gran relevancia, como los bajos niveles de partida, la permanencia de amplios estratos sociales en dichos niveles y las bolsas de pobreza y marginación social existentes, tanto de antigua raigambre como de nuevo cuño.

En términos espaciales, la evolución más positiva se refiere a la extensión territorial de las políticas sociales, que da como consecuencia principal la reducción muy sensible de la neta desigualdad de oportunidades anteriormente existente entre ámbitos rurales (incluidas muchas ciudades

pequeñas y medias) y urbanos (capitales de provincia casi exclusivamente). Esta afirmación está suficientemente corroborada por observaciones sobre el incremento de las rentas medias declaradas, las mayores tasas de escolarización en enseñanzas no obligatorias (principalmente las femeninas), las mejoras en la accesibilidad a los recursos hospitalarios o el aumento de los niveles medios en el consumo eléctrico doméstico, entre los principales parámetros tenidos en cuenta en el presente *Informe*.

Sin embargo, la consideración de otros indicadores menos básicos o relativos a evoluciones de fenómenos nuevos pone de manifiesto matices distintos y permanencias más profundas en las desigualdades, también de importante significado:

- El envejecimiento de las poblaciones más ruralizadas se está empezando a revelar en diferentes municipios, incluso en comarcas enteras, como un desequilibrio agudo que, de no cambiar, será difícilmente reversible en un plazo medio. Si en 1981 el porcentaje de personas mayores de 64 años era del 9,9%, actualmente se sitúa en torno al 15%, siendo muy numerosos los municipios en los que se supera el 20% (386, algo más de la mitad de los municipios de la región).
- Las desigualdades de género (con perjuicio claramente femenino) en los regímenes laborales denotan que los ámbitos menos modernizados predominan en el conjunto regional.
- También en los jóvenes el desempleo es muy acusado no sólo en los ámbitos anteriores sino, además, en áreas urbanas y litorales, especialmente en las provincias de Sevilla y Cádiz, donde la tasa de paro en edades comprendidas entre los 16 y 24 años supera el 40% en muchos municipios.
- Persisten las peores condiciones de vida, tanto en aspectos cuantitativos como cualitativos, en las entidades locales menores y núcleos de población más pequeños. Esta circunstancia se agrava por la dificultad de conocer sus comportamientos en muchos casos ante la ausencia de referencias estadísticas y de estudios particularizados. No obstante, en este *Informe* aparecen algunos indicadores que permiten

apreciar la situación de desventaja que provoca el aislamiento o la baja accesibilidad en estos núcleos de población. Esto sucede en la dotación de bibliotecas públicas, en la cobertura de telefonía móvil, consumo eléctrico doméstico, acceso a líneas ADSL, etcétera, pero sobre todo en el funcionamiento real de los servicios básicos, aspecto del que no se dispone de estadísticas pero sí de informaciones fiables y frecuentes.

- En las aglomeraciones urbanas y áreas económicamente más dinámicas, la desigualdad social se manifiesta en el predominio de determinadas enfermedades y en aspectos relacionados con la marginación social y la inseguridad, así como en la percepción de la delincuencia. Los recuadros en los que se analizan específicamente las distintas formas de exclusión social, corroboran la importancia de esta dualidad dentro del territorio y, singularmente, dentro de los ámbitos más dinámicos y de mayor población.
- En las principales ciudades, en las áreas turísticas y en otras con importante empleo agrícola de baja cualificación, empiezan a ser manifiestas las precarias condiciones de vida de grupos amplios de población inmigrante, también desconocidas o ignoradas por la información oficial y el sistema científico de observación y análisis social.
- En los últimos 25 años la mortalidad ha seguido un camino descendente, que se ha traducido en un aumento progresivo de la esperanza de vida (seis años más entre 1975 y 2002). En buena parte está relacionado con el aumento de las probabilidades de supervivencia en los grupos de edad situados en ambos extremos de la pirámide (niños y mayores) y en las mujeres. No obstante, se evidencian aún importantes diferencias territoriales. En este sentido, no deja de llamar la atención que los niveles de mortalidad más elevados se concentren en el tercio occidental de la región, hecho que por otra parte ya ha sido puesto en evidencia en otros trabajos científicos de relevancia. También son relativamente más altos en la mayoría de las principales ciudades y aglomeraciones urbanas de la región, siendo además éstas las que

registran las mayores tasas de mortalidad infantil. Amén de los factores, aún poco conocidos, que pueden contribuir a explicar la relativa mayor mortalidad en el triángulo Huelva-Sevilla-Cádiz, lo que sí parece claro es la estrecha relación existente entre mortalidad y pobreza, la cual es hoy en Andalucía, ante todo, un fenómeno urbano. No por casualidad los mayores niveles de mortalidad se registran en las grandes urbes, en relación más que probablemente con la existencia de barrios y grupos sociales con acusados rasgos de marginalidad, pobreza y exclusión.

Estos hechos exigen el desarrollo de nuevos criterios territoriales en diversas políticas sociales, especialmente en aquéllas que hasta el presente han carecido abiertamente de ellos. Las disponibilidades de recursos públicos de atención social no están siempre bien relacionadas con las dinámicas demográficas o poblacionales de los distintos territorios, ni con sus necesidades específicas. Tampoco la puesta en valor de determinados recursos sociales y culturales, ni el impulso que deberían estar recibiendo determinadas manifestaciones nuevas del dinamismo social (función de jóvenes titulados en municipios y núcleos de población pequeños) se abordan

con mayor criterio territorial que el tratamiento individualizado de cada caso.

Igualmente es imprescindible abordar estadísticamente fenómenos sociales nuevos (condiciones de vida de la población inmigrante, fracaso escolar, violencia de género...) que deberán ser tenidos en cuenta en el futuro para diferenciar situaciones de bienestar según los distintos lugares y ámbitos.

## 16.3. Valoración por grandes áreas territoriales

En este apartado se distinguen las cuatro grandes áreas territoriales de Andalucía que fueron señaladas en 1990 por las *Bases para la Ordenación del Territorio*, tres de ellas espacialmente continuas (serranías, campiñas, litoral) y la cuarta (aglomeraciones urbanas y principales ciudades) fragmentada en el territorio. Más adelante se considerarán varios ejes territoriales principales y se harán algunas observaciones conclusivas sobre otros ámbitos y tipos de lugares con interés para el conjunto regional, entre los que cabe destacar por su posible contribución a la cohesión territorial los sistemas productivos locales, considerados espacios emergentes en los análisis e interpretaciones más recientes.

### 16.3.1. Las áreas serranas

Aunque por sus caracteres naturales sean diferentes los conjuntos formados por Sierra Morena de una parte y por las montañas béticas (Prebéticas, Subbéticas y Penibéticas) de

otra, ambas se comportan de manera relativamente próxima en cuanto se refiere al propósito de este *Informe* de medir la cohesión territorial o su contrapunto, los desequilibrios territoriales.

Las áreas serranas andaluzas se encuentran sumidas en la ya larga crisis de la montaña europea, espacios que atraviesan una más que secular reconversión desde una economía diversificada, favorecedora de la autosuficiencia alimentaria, hacia una nueva vinculación funcional con los espacios más poblados, las ciudades próximas y el litoral, pasando por la regresión demográfica y el abandono o reducción de numerosas actividades industriales y agrarias.

En buena parte de estas áreas serranas se ha producido recientemente la recualificación de ciertos recursos (protección de los espacios naturales de mayor valor, mejora de la habitabilidad, los equipamientos y la edificación de los núcleos de población); aunque en menor medida también se ha producido la recuperación de algunas actividades artesanales y productos agrarios cualificados con la denominación de origen; de forma espacialmente desigual se han distribuido

las funciones y prestaciones turísticas. Estos hechos distinguen unas situaciones de otras, tanto en relación con amplios conjuntos espaciales como a nivel comarcal.

Sierra Morena ha sido históricamente un espacio bastante homogéneo, casi sin centralidad urbana, vinculado y dependiente del valle del Guadalquivir en relación con determinadas funciones socioeconómicas distribuidas en el territorio. La extensión de las montañas béticas y la existencia de amplias depresiones y hoyas que han acogido desde tiempos lejanos la formación de las mayores y de las medianas ciudades hacen internamente más diverso este amplio conjunto serrano, siendo distinguidas en él, desde antiguo, numerosas comarcas con rasgos propios bien marcados, en no pocos casos, por el aislamiento característico de los enclaves montañosos.

En Sierra Morena faltan factores de articulación y unión, tanto interna como con el exterior, que podrían quizás generarse a partir de las políticas vinculadas a la naturaleza (la declaración como Reserva Mundial de la Biosfera del amplio espacio formado por los parques naturales de Sierra de Aracena en Huelva, Sierra Norte de Sevilla y Sierra de

Hornachuelos en Córdoba puede ser un buen ejemplo) y producir una mejora sustancial para el conjunto del ámbito. El predominio de las conexiones transversales y el influjo o la proximidad de las ciudades principales o medianas del valle del Guadalquivir siguen diferenciando comportamientos comarcales.

En la mayoría de las serranías orientales más agrestes (Penibética y Bética) y en los altiplanos próximos predominan los rasgos negativos de carácter estructural (despoblación, envejecimiento, abandono rural) y progresan menos las mejoras inducidas por políticas o funciones nuevas (agricultura ecológica, turismo verde...) salvo excepciones ya notables, como las existentes en las sierras de Segura y Cazorra o en la Sierra de las Nieves.

Las áreas de penillanura (Pedroches), de piedemonte (Andévalo) y algunas comarcas del amplio conjunto formado por las subbéticas en Cádiz, Sevilla, Málaga, Córdoba y Jaén se aproximan en sus comportamientos a las áreas de campiña y a las emergentes dotadas de centralidad con núcleos urbanos medianos y pequeños que se comentan más adelante.

### 16.3.2. Las áreas de campiña

Las campiñas andaluzas, en las que la presencia de las mejores tierras y su acaparamiento en pocas manos provocó históricamente el enfrentamiento radical entre las masas campesinas empobrecidas y los terratenientes absentistas o faltos de iniciativas, se han convertido en las últimas décadas en ámbitos inquietantemente estables a causa de la doble subsidiación de agricultores y jornaleros.

Las tierras calmas están preferentemente cultivadas en una rotación continua de usos –cereales, girasol, remolacha, colza– tradicionalmente amparados por la PAC, y que hoy presentan un futuro incierto por problemas de excedentes productivos, por la competencia internacional suscitada por la creciente apertura del comercio mundial de productos agrarios y por la reducción de las ayudas directas a la agricultura. En lo que respecta a otros aprovechamientos, mientras el viñedo se ha reducido, el olivar se ha extendido extraordinariamente en las áreas llanas y acolinadas, hasta representar una riqueza

excepcional –también subsidiada– de la que no se captan en Andalucía sus mayores valores añadidos. El regadío también se ha extendido y ha evitado, en parte, mayores sangrías demográficas, sin alterar sustancialmente las estructuras de la propiedad y de la tenencia de la tierra; sin embargo ha dejado de ser en estas tierras un factor de dinamismo, a causa del carácter excedentario de los cultivos practicados. Los grandes pueblos campieñes han mejorado en infraestructuras y equipamientos sociales, aumentando por ello el nivel de vida de forma generalizada aunque inducido más por factores externos que internos.

Buena parte de las campiñas andaluzas aparecen en la mayoría de las variables estudiadas e indicadores elaborados como áreas estancadas, sin suficiente dinamismo socioeconómico y con un deterioro, a veces severo, de ciertos recursos naturales, sin que apenas incorporen prácticas transformadoras e innovadoras.

Desde el punto de vista natural y ambiental es preciso destacar la importancia creciente, y sin reacción suficiente, de la erosión de los suelos y su contaminación, junto a la de los acuíferos subterráneos. De similares magnitudes es la pérdida de biodiversidad y la desnaturalización de amplias extensiones convertidas en auténticas estepas culturales y casi completos desiertos biológicos. Desde el punto de vista económico no se aprecian nuevas orientaciones productivas que resulten significativas: no aumentan de manera importante ni la industria ni la construcción, y el crecimiento del sector servicios se debe básicamente a la implantación de los equipamientos y servicios públicos.

En cuanto se refiere al bienestar social se aprecian como rasgos principales, además de las ya referidas mejoras en los servicios públicos, el mantenimiento del dualismo social, ciertas insuficiencias llamativas en aspectos educativos y sanitarios e, incluso, brotes inesperados de exclusión o de delincuencia en algunos lugares y comarcas muy significativos. Llama también la atención que sean estos territorios, muy castigados por la emigración en décadas precedentes, los que presenten una mayor vitalidad natural (índices de fecundidad más altos en la región), hecho expresivo de comportamientos más ruralizantes y, a la vez, una cierta garantía frente a la regresión demográfica y la despoblación.

Este desplome del dinamismo que empezaron a experimentar las campiñas tras la llegada de los beneficios de la PAC y los subsidios al paro se relaciona claramente con las medidas extensificadoras y la configuración de una mentalidad asistencial que es actualmente muy notoria en cuanto se refiere a la evolución de las actividades agrarias o a ciertos comportamientos sociales e institucionales (clientelismos). Menos identificada pero igualmente relevante es la ausencia de políticas de sostenibilidad para territorios considerados comunes o poco interesantes. En general se produce un estancamiento que es, probablemente, el rasgo de conjunto más sorprendente observado en el presente *Informe*.

### 16.3.3. Las aglomeraciones metropolitanas y ciudades principales

En las ocho capitales de provincia, Jerez de la Frontera, Algeciras y en las coronas metropolitanas que rodean a casi todas estas 10 ciudades reside actualmente algo más de la mitad de la población andaluza: un 51,14% del total. Comportamientos socioeconómicos y rasgos espaciales que pueden ser valorados como metropolitanos –crecimiento demográfico de los municipios de la corona, traslado a ellos de actividades transformadoras y de servicios, concentración en las ciudades principales de las actividades más necesitadas de centralidad...– se empiezan a manifestar desde los años sesenta y no han cesado de aumentar durante las últimas décadas. El contraste en cuanto al crecimiento demográfico de la ciudad principal y el de su corona metropolitana está especialmente representado por las aglomeraciones de Granada, Málaga y Cádiz, donde el progresivo envejecimiento de la población en la ciudad central y el notable rejuvenecimiento de los núcleos periféricos se encuentran también relacionados con este fenómeno.

En el entorno de Sevilla, Málaga y Granada, y en los arcos costeros de las bahías de Algeciras y Cádiz se han formado aglomeraciones urbanas que reclaman respuestas institucionales de coordinación, de servicios públicos y de planificación territorial (creación y mayor desarrollo de

consorcios, mancomunidades y entidades metropolitanas, apuesta por el transporte público...) para resolver desajustes crecientes de gobernabilidad en estos ámbitos que, en muchos aspectos, funcionan como espacios unitarios, so pena de cargar sobre las vidas cotidianas de sus habitantes conflictos crecientes (incrementos excesivos de la movilidad cotidiana, retenciones de tráfico, desorden urbanístico, insuficiencias en las prestaciones de determinados servicios, contaminación y abandono de los espacios intersticiales...), con el deterioro consiguiente de las condiciones de vida.

En Almería, Jaén y Huelva se están produciendo también manifestaciones de tipo metropolitano, pero su volumen demográfico no alcanza aún la masa crítica necesaria como para hacer imprescindibles respuestas de conjunto tan importantes como la creación de un área metropolitana. Jerez se aproxima funcionalmente a la Bahía de Cádiz, aunque mantiene su propia centralidad respecto a otras áreas provinciales (Costa Noroeste y Sierra de Cádiz). En Córdoba, pese a la gran extensión del término municipal, empiezan a ser notorias algunas cuestiones de ordenación supramunicipal, tanto en el corredor viario del Guadalquivir hacia Almodóvar del Río como en las estribaciones inmediatas de Sierra Morena. La Costa del Sol se manifiesta progresivamente como una conurbación litoral consolidada, con todos los problemas inherentes a dicha situación.

En relación con los parámetros analizados en este Informe las aglomeraciones urbanas, al ser los espacios más complejos, presentan rasgos contradictorios de modernización y de empeoramiento de determinados hechos.

Estas áreas concentran, como es sabido, la mayor parte de la actividad económica de Andalucía. En ellas no sólo se mantiene un alto nivel de dinamismo socioeconómico, también constituyen lugares de vanguardia en la incorporación de actividades innovadoras, como pueden ser la creación de patentes y modelos de utilidad, la dotación de servicios avanzados a las empresas o el desarrollo de proyectos de I+D. En esta forma de desarrollo empresarial destacan, por lo general, las capitales provinciales, aunque dentro de ellas Málaga y Sevilla fundamentalmente. Ciudades importantes como Algeciras, Jerez y Cádiz no participan en la misma medida de este tipo de avances. En la primera ciudad recién

mencionada, el sector industrial no manifiesta suficientes indicios de modernización, ofreciendo, en términos relativos, un estancamiento de la actividad empresarial innovadora que se puede observar al comparar la inversión en nuevas industrias o el dominio de los sectores de intensidad tecnológica, bastante bajos en relación con el resto de las principales áreas urbanas andaluzas. Estos aspectos se muestran también especialmente deficientes en el caso de la capital provincial (Cádiz). Jerez de la Frontera, por su parte, basa su desarrollo empresarial preferentemente en el sector agrícola; así lo indica, al menos, el notable predominio del municipio jerezano con relación al número de empresas exportadoras y transformadoras de productos agroalimentarios, sólo equiparable a los casos de Sevilla y Sanlúcar de Barrameda.

El dinamismo socioeconómico de las principales ciudades y aglomeraciones urbanas andaluzas también se expresa en aspectos como pueden ser el alto nivel de renta (renta neta media declarada), una tasa de empleo femenino positiva o una tasa de paro algo más reducida en relación al contexto andaluz. También en estas dos últimas variables (tasa de empleo femenino y tasa de paro) Algeciras y Jerez se encuentran en una situación menos favorable.

La ventaja que estas áreas presentan desde el punto de vista económico se ve acompañada en la mayoría de ellas por el rango político-administrativo que tienen en la jerarquía urbana de la región como capitales provinciales. Este hecho les proporciona una mayor dotación de equipamientos y servicios especializados de carácter social, cultural, sanitarios, educativos, etc., que comportan niveles de bienestar relativamente altos para estos ámbitos. Estas ventajas también les confieren unas pautas sociales más cualificadas: tasas más altas de escolarización y nivel formativo, mejor empleo femenino, menor precariedad laboral, etc.

No obstante, simultáneamente a este conjunto de condiciones favorables, en estas áreas urbanas aparecen, de forma generalizada, situaciones problemáticas tanto desde el punto de vista social como ambiental: signos netos de exclusión y marginalidad social, manifestaciones preocupantes de la morbilidad epidémica (SIDA), tasas de mortalidad estandarizada superior a la media regional, descapitalización y decaimiento demográfico de algunas de estas ciudades, tasas de

paro elevadas en jóvenes; en algunos casos (aglomeraciones de Huelva, Sevilla y Cádiz), proporciones excesivas de suelos sellados por la edificación y desnaturalización, emisiones de gases contaminantes a la atmósfera muy elevadas, etc.

#### 16.3.4. El litoral y el eje mediterráneo

En Andalucía, como en el resto de España, el litoral ha evolucionado, en poco tiempo, de ser un ámbito insalubre e improductivo a convertirse en un área de ocupación intensa y continua, caracterizada por un gran dinamismo económico y demográfico. Este cambio radical de funcionalidad ha estado basado en múltiples factores pero principalmente en uno de ellos: el carácter bonancible de su climatología, que ha impulsado hasta límites anteriormente insospechados el desarrollo de las funciones residenciales, turísticas y recreativas, de una parte, y de otra una producción muy competitiva de frutales, hortalizas y otros productos agrícolas obtenidos en invernadero.

Estas prácticas han puesto en valor –con precios y costes altos– recursos anteriormente improductivos o marginales (suelos pobres y arenosos, acuíferos de variada calidad, aprovechamientos minoritarios o exóticos...) y han ocasionado, simultáneamente, transformaciones espaciales muy desordenadas, generadoras de riesgos (ocupación de cauces y ramblas), fuertemente desnaturalizadoras y contaminantes.

Aunque en todo el litoral andaluz son manifiestos signos y tendencias similares, es el sector mediterráneo el que concentra, en medida bastante superior, las manifestaciones de una mayor valoración económica y social y sus contrapartidas de deterioro natural y ambiental. El carácter históricamente inhóspito de los extensos arenales y marismas presentes en la costa atlántica, algunos otros factores naturales negativos –como el viento de levante– y la funcionalidad militar de grandes superficies han preservado en mayor medida esta parte del litoral andaluz; pero presiones y dinámicas de los últimos años anuncian una evolución similar a la ya experimentada por el sector mediterráneo.

La edificación residencial y hotelera es una de las actividades más dinámicas del litoral, pero está descontrolada,

hasta el punto de que se subvierten sistemáticamente el sentido general y las normas concretas de la planificación urbanística; a esto hay que añadir la presencia muy insuficiente de instrumentos de ordenación territorial. La indisciplina, la pasividad político-administrativa y la abulia respecto a la exigencia de cumplimiento de las normas están coadyuvando peligrosamente a la conformación de poderes económicos abiertamente ilegales, que empiezan a apoderarse de las instituciones básicas de gobierno en municipios pequeños y medianos.

Un especial dinamismo adquieren igualmente, los cultivos bajo plástico, pero a costa de un deterioro ambiental, un desorden territorial y una conflictividad social que socava la emergencia de su economía y actúa en detrimento de sus potencialidades de desarrollo territorial. En este sentido merecen una especial atención las cuestiones relacionadas con dos recursos naturales tan básicos como el suelo y el agua; en relación con el primero de ellos es preciso resaltar dos aspectos especialmente negativos en el litoral mediterráneo: la importancia del deterioro causado por la erosión hídrica (como sucede especialmente en la Costa del Sol oriental y litoral granadino) y la proporción de suelos sellados en algunas de sus comarcas (donde también destaca la Costa del Sol); respecto al segundo, la degradación de los acuíferos en

las áreas con menos recursos hídricos (Poniente Almeriense), el sorprendente contraste entre los altos consumos de agua atribuidos y la pérdida de eficiencia en algunos usos y actividades (turismo).

Los daños paisajísticos en el litoral mediterráneo andaluz son particularmente graves, ascienden inquietantemente hacia el interior por las laderas montañosas y los valles, o incluso afectan ya claramente a numerosos núcleos de población y asentamientos de lugares más alejados en el traspaís.

A este panorama general de hechos muy preocupantes se suman los efectos socio-culturales provocados por una oferta de empleo de baja cualificación en la construcción y los invernaderos agrícolas que atraen hacia el litoral andaluz a poblaciones inmigrantes en efectivos notablemente más numerosos que en el resto del territorio regional.

Esta dinámica contradictoria del mayor dinamismo económico con efectos devastadores en términos ecológicos, sociales y de ordenación territorial ha sido clásica en momentos de desarrollismo ya superados en la mayor parte de la Europa comunitaria, vinculándose actualmente en mayor medida a países no desarrollados. En Andalucía se está concentrando en buena parte del litoral mediterráneo, un eje de desarrollo territorial neto que puede verse dificultado en el

futuro por los conflictos ecológicos, el desorden espacial y por una imagen negativa desde el punto de vista social y legal. Recuérdese lo que significan para el nunca alcanzado desarrollo de Sicilia las actividades delictivas y las economías paralelas, tan profundamente implantadas en la isla italiana.

La orientación económica preferentemente turística y agraria basada en un excelente clima; la presencia de una importante centralidad urbana; la existencia de potentes –aunque no siempre completas– infraestructuras de comunicación (aeropuerto de Málaga, puertos de Huelva, Cádiz, Algeciras, Málaga, Motril y Almería); el gran atractivo turístico de la Costa del Sol y de las ciudades y paisajes de las áreas del traspaís e interiores (Ronda, Antequera, Alpujarras...); la proximidad entre mar y alta montaña son factores permanentes o estructurales en el desarrollo que se ven complementados actualmente con algunos rasgos económicos y sociales más positivos que en otras partes de la región, (mejores niveles de estudio, mayor calidad del empleo, en general y particularmente del femenino, mayor oferta de servicios avanzados, mejoras notables en la oferta turística y en su gestión...), hechos que deben ser tenidos muy en cuenta para provocar la inflexión de los otros rasgos negativos que en poco tiempo podrían promover un dinamismo efímero y destructivo.

## 16.4. Otras lecturas e interpretaciones del territorio

### 16.4.1. Los ejes territoriales

La presencia de comportamientos similares y positivos de diferentes lugares que trazan una banda continua sobre los mapas de pequeña escala realizados para este *Informe*, permite asociar dichos comportamientos a la existencia de ejes territoriales de desarrollo. Estos son a veces reales y se sustentan sobre estructuras de base natural o física (la costa, un valle, un curso fluvial en cuyas riberas se localizan asentamientos importantes

próximos entre sí...) o humana (camino o rutas de larga tradición histórica); en otras ocasiones puede tratarse de propuestas u opciones voluntaristas, basadas más en tendencias que en hechos consolidados pero de interés futuro, especialmente desde la lógica de la ordenación territorial.

En un momento histórico como el actual, en que al espacio y a la continuidad física se les concede menos importancia que en etapas anteriores, son más frecuentes las apelaciones a las redes de ciudades –por similitud funcional

o en aspectos de su conformación o entidad– existentes en ámbitos muy abiertos y de geometría variable; pero al considerar el espacio real a escala regional, como aquí se hace, ciertas continuidades territoriales adquieren un valor concreto en la medida que pueden estar indicando comportamientos homogéneos, sinergias y otros aspectos no apreciables en la mera consideración singular de los lugares: hechos de mayor entidad, economías o deseconomías de escala, viabilidad de nuevos equipamientos, infraestructuras lineales o

redes de articulación, ampliación de ámbitos de influencia o irradiación, entre otros.

En el territorio andaluz aparecen ejes territoriales de base natural, reforzados por la acción humana en el transcurso de una larga historia (litoral mediterráneo, valle del Guadalquivir); otros son menos notorios y han sido propuestos en la literatura científica o técnica en distintos momentos (surco intrabético; eje intermedio, ejes Córdoba-Antequera-Málaga o Bailén-Granada-Motril); concebidos inicialmente como itinerarios o como ejes viarios, son entendidos más tarde como posibles ejes territoriales de desarrollo. Se estima que esta visión o lectura territorial puede aportar ciertos argumentos complementarios en el nivel conclusivo de estas últimas páginas del *Informe*, y por ello se desarrolla seguidamente este enfoque.

### *El eje del Guadalquivir*

En el apartado anteriormente dedicado a las tierras de campiña se han expresado las principales ideas y conclusiones relativas a la Depresión del Guadalquivir, extensa área compuesta por 24 comarcas y, en conjunto, principal unidad territorial de Andalucía, ya que es la de mayor población, la que concentra más cantidad de recursos y la que posee mayor capacidad productiva. El curso fluvial que la recorre ha sido entendido reiteradamente como eje vertebrador de esta gran unidad, incluso a escala regional, pero aunque el río está indudablemente en la base de esa funcionalidad se trata más bien de la existencia de un verdadero eje territorial, en el sentido expuesto al principio de este apartado.

El eje territorial del Guadalquivir es sin duda el de existencia más antigua y sostenida en Andalucía. Se ha sustentado históricamente en la navegabilidad del río, en una importante centralidad urbana, en la continuidad y mayor capacidad de conexión de las infraestructuras lineales (al menos en el contexto andaluz) y en sistemas agrarios tradicionales de gran productividad, aunque venidos a menos, como se ha señalado en el apartado dedicado a las tierras de campiña. Pero este eje territorial no es ya tan aparente cuando se consideran aspectos de la realidad más recientes y, sobre todo, si se toman en consideración retos de futuro.

El papel tradicional de gran reservorio de cereales atribuido a la depresión del Guadalquivir desde hace siglos; la

impresionante expansión del olivar (1.071.969 ha.); el incremento de producciones debido a la formidable extensión del regadío (640.677 ha. de superficie total en Andalucía) concentrada principalmente en este ámbito; la localización preferente de la capacidad transformadora de la producción agrícola en ciudades principales y medias; la centralidad para el transporte terrestre de Córdoba, la funcionalidad exportadora agraria del puerto de Sevilla y el reciente reforzamiento de las infraestructuras son algunos de los hechos que explican la continuidad y funcionalidad de este eje territorial.

En los trabajos realizados para el presente *Informe* (y también en los del anterior) el eje del Guadalquivir se marca claramente en cuanto se refiere a población (densidad y tasa de crecimiento), también en bienestar social –consumo y equipamientos– (índice sintético de bienestar, consumo eléctrico doméstico, accesibilidad hospitalaria...); este eje también aparece al referirnos a la disponibilidad de recursos naturales (suelo y agua para actividades agrícolas) y económicos (inversión en nuevas industrias), aunque en este último aspecto menos nítidamente, pues los intervalos positivos de los mapas se interrumpen en determinadas comarcas o disminuyen hacia el Este (renta media declarada, número de contratos indefinidos). El eje territorial del Guadalquivir se desdibuja en los mapas cuando se consideran los hechos económicos menos vinculados a las actividades agrarias (consumo eléctrico empresarial y en funciones de producción, oferta turística) o incluso desaparece completamente cuando se representan las variables más claramente indicadoras de las dinámicas más favorables o de la innovación (índice sintético de dinamismo económico, establecimientos de servicios avanzados y con certificaciones de calidad, inversión en proyectos de I+D). Igualmente preocupante, como manifestación de interés futuro, es la aparición de numerosos efectos ambientales negativos (emisiones contaminantes de CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub> y N<sub>2</sub>O, mala calidad del estado de las riberas y del agua de riego, superficie agraria con alta erosión hídrica, proporción de suelos alterados y modificados...).

Todo ello convierte al valle del Guadalquivir en un eje territorial funcionalmente complejo, pues alberga, junto a determinados hechos y focos urbanos competitivos, actividades y espacios en crisis o con dificultades de adaptación a las nuevas dinámicas económicas. Aunque las tendencias

evolutivas más importantes no son positivas a medio y largo plazo, ya que determinados aspectos favorables muy básicos (tipos de crecimiento demográfico, índice sintético de desarrollo económico) aparecen como poco favorables o frenándose, cuando se comparan los mapas de este *Informe*, referidos al período 1996 – 2002/2005, con los del primero (1990-1996).

### *El surco intrabético y los ejes intermedios*

Propuestos en reiteradas ocasiones como ejes territoriales de desarrollo, los análisis realizados en este *Informe* sólo los ponen de manifiesto ocasionalmente.

El llamado Surco Intrabético fue formulado inicialmente por el geógrafo francés Jean SERMET en los años 50; se trata de una imagen brillante, ofrecida en relación con un recorrido más descriptivo que interpretativo, pero que hizo fortuna en la literatura geográfica; sin embargo, esta idea no tiene precisión (pues se dispersa o ramifica según las distintas versiones o itinerarios seguidos). Como referencia al rosario de hoyas y depresiones que existen en el amplio conjunto montañoso de Andalucía oriental, su continuidad no se pone en evidencia en los mapas realizados en el presente *Informe*.

En los documentos de ordenación territorial más recientes, aunque esporádicos y temáticamente diversos, se ha hecho referencia a un eje intermedio de Andalucía, generalmente mal denominado como transversal pues es longitudinal respecto a la forma de la región, y entendido de diversas maneras en cuanto a su trazado y funcionalidad. En 1976 las *Bases para un programa territorial de Andalucía* propusieron un eje intermedio de desarrollo industrial que, paralelo al eje del Guadalquivir y al litoral mediterráneo, recorre longitudinalmente el centro de Andalucía, apoyándose en ciudades como Jerez, Antequera, Guadix y Baza, propuestas como polos de actividad industrial que debían irradiar su influencia positiva a una banda central regional, entonces muy poco dinámica. Ya en la etapa preautonómica (1978) este eje fue inicialmente entendido como un nuevo corredor viario para conectar mejor las tierras interiores de la Comunidad y contribuir a la articulación de sus dos mitades, occidental y oriental (*Franja intermedia de Andalucía*). La decisión posterior de construir la autovía A-92 entre Sevilla y Granada postergó esta iniciativa, relanzada nuevamente en el *Plan Director de Infraestructuras*

de Andalucía (versión 1994-2007) y ejecutada sólo muy parcialmente con las mejoras de la carretera Jerez-Antequera. Con posterioridad continúan las referencias a un eje territorial intermedio, pero de un modo más ocasional (estudios en realización de la Consejería de Economía y Hacienda).

En los mapas de este *Informe* se dibuja parcial pero significativamente este eje territorial; principalmente en variables como el empleo (mayores tasas y de mejor calidad por una superior presencia de contratos indefinidos), la evolución positiva de la oferta reglada de plazas turísticas y el más elevado consumo eléctrico en esta actividad; de forma más débil lo reflejan variables relacionadas con la innovación (inversión en proyectos de I+D, certificaciones de calidad y empresas de servicios avanzados). La continuidad espacial de ciertas ciudades medias localizadas en el Sur de la provincia de Córdoba (Puente Genil, Lucena, Priego, Baena) prolongada al Oeste y al Este por algunas localidades de la Sierra Sur sevillana (Estepa, Osuna), y otros municipios de Málaga (Campillos, Antequera) y Jaén (Alcalá la Real, Alcaudete) esbozan este eje territorial en las ocasiones antes citadas, aunque también en algunas variables ambientalmente negativas (emisiones de CO<sub>2</sub>, baja calidad de las aguas subterráneas). Estas manifestaciones parecen indicar un creciente nivel de desarrollo económico en este eje territorial compuesto por ciudades medias pero no exento de nuevos problemas y de ciertas insuficiencias en bienestar (ver en el mapa de tipologías de desarrollo territorial y en los histogramas correspondientes, los comportamientos de las comarcas de Estepa, Subbético de Córdoba y Sierra Mágina).

En paralelo con las ideas anteriores sobre la existencia de un eje longitudinal de desarrollo territorial en las tierras interiores de Andalucía, se revela igualmente en algunos mapas realizados en esta investigación cierta permanencia de rasgos negativos en una banda también interior pero de localización algo más meridional que la señalada anteriormente y que coincide con el reborde montañoso que históricamente marcó la frontera cristiano-nazarí; junto a la orla orográfica, el escaso tamaño superficial medio de los municipios y la inexistencia de núcleos urbanos importantes explican la continuidad negativa de variables como el alto cociente de localización de la ocupación en agricultura y sus evidentes correlatos (menor empleo femenino y mayor proporción de

trabajadores eventuales agrarios subsidiados), y también de algunos aspectos recogidos en los análisis integrados o índices más complejos como el de declive económico.

### **Los ejes transversales y otros de menor entidad**

Las estructuras territoriales transversales (en sentido Norte-Sur) tienen en Andalucía un surgimiento o desarrollo menos favorable y más tardío, sobre todo a causa de que la mayor parte de los principales elementos naturales que conforman el territorio de la región tienen un trazado longitudinal (en sentido Este-Oeste o Noreste-Suroeste) que debe ser cruzado o salvado, a veces con dificultades orográficas considerables.

Aunque algunos de estos elementos territoriales estructurantes de Andalucía tienen un origen muy lejano en el tiempo (N-630, A-4, N-340) la mayor parte de las trazas transversales existentes en la región se sustentan en la red viaria radial estatal, iniciada como es sabido a mediados del siglo XVIII y todavía hoy insuficiente e incompleta (particularmente en cuanto se refiere al ferrocarril). No obstante, algunas de dichas estructuras han ido pautando o marcando el territorio al reforzar determinados elementos del sistema urbano regional.

Esta lenta evolución del orden territorial insinúa varios ejes transversales que podrían tener una gran importancia articuladora para el futuro de la Comunidad Autónoma al distribuir, de un modo reticular y más extendido, mejoras en la accesibilidad, la localización de servicios públicos y las oportunidades de desarrollo económico. Estos ejes fueron reconocidos en 1990 por las *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía* (Base nº 3, Mejora de la accesibilidad. Red de carreteras) y planteados como tales en la ya mencionada versión del *Plan Director de Infraestructuras*.

De los doce ejes viarios de la red estatal de carreteras que discurren por Andalucía, sólo tres se plantean como posibles ejes territoriales: los itinerarios Córdoba-Málaga (N-331), Bailén-Motril (N-323) y el ya mencionado eje del Guadalquivir (sobre la N-IV).

El primero viene a sustentarse básicamente en un relativo dinamismo empresarial de cuatro ciudades (Córdoba, Lucena, Antequera y Málaga) que se remarca además gracias a la actividad socioeconómica de otros municipios en torno a éstos, sobre todo en el ámbito de la comarca del Subbético

cordobés. Por actividades se apoya, principalmente, en el desarrollo de ramas industriales tradicionales y en su correlato del consumo eléctrico industrial, en la comercialización de productos agroalimentarios y en la localización de empresas transformadoras y exportadoras. Dichas actividades repercuten en aspectos más generales como la dinámica poblacional positiva y el indicador de un más elevado consumo eléctrico doméstico, favorables especialmente si se considera el contexto espacial interior y rural en el que aparecen.

El eje Bailén-Granada-Motril queda menos explícito en los cartogramas realizados; si bien determinados núcleos de la provincia de Jaén (Linares, Mancha Real...) manifiestan cierto dinamismo, la conexión espacial, en este sentido, con la Vega de Granada y con Motril no se produce suficientemente a causa de la extensa ruptura que produce el estancamiento sociodemográfico del área montañosa que conforman las comarcas de Sierra Mágina (Jaén) y Los Montes (Granada).

Aún más parciales pero de posible interés futuro para una mejor articulación territorial de Andalucía podrían ser otros ejes de menor extensión, pero de valor estructurante, principalmente para enlazar áreas de menor desarrollo con otras más dinámicas. Es el caso de la conexión que se esboza en el Indicador de Desarrollo Territorial entre el Valle del Almanzora y la comarca de Baza. Otro posible eje menor aparece en el interior de la provincia de Huelva y se dispone también en sentido Norte-Sur, es decir, conectando la sierra (Sierra de Aracena) y el litoral (aglomeración urbana de Huelva); se trata de un eje que tuvo gran relevancia en el siglo XIX como ruta que comunicaba las áreas mineras de la sierra con los enclaves portuarios de la costa. En la actualidad, el desarrollo industrial de la bahía de Huelva y un incipiente crecimiento empresarial, fundamentalmente de carácter turístico concentrado en algunas poblaciones de la Sierra de Aracena, tendría su continuidad en el dinamismo económico, todavía bastante tímido, que presentan algunos municipios situados entre ambas áreas, como es el caso de Valverde del Camino; la localización de esta localidad en el sector oriental del Andévalo y en el centro de la provincia la convierte en el núcleo con mayores potencialidades para articular este eje territorial onubense.

Esta idea y otras, como la planteada en 1999 en el "avance" del *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*, sobre

redes de ciudades medias, pueden contribuir de manera local, pero decisiva, al desarrollo territorial de la Comunidad Autónoma.

#### 16.4.2. Los nuevos espacios emergentes

Durante las dos últimas décadas ha despertado la atención de los analistas y estudiosos lo ocurrido en ciertos ámbitos territoriales en los que se ha producido una concentración de PYMEs, y generarse en ellos un efecto de condensación capaz de favorecer el surgimiento de iniciativas locales, acompañados a veces por la llegada de inversiones exógenas, junto con unos crecientes vínculos entre las empresas y de éstas con las instituciones. Conocidos habitualmente bajo la denominación genérica de *sistemas productivos locales*, son ámbitos que, apoyados en un contexto social determinado, acumulan una serie de ventajas que permiten incrementar la competitividad de las empresas, lo que contribuye a que se revalorice en ellos el entorno territorial como factor estratégico. El dinamismo socioeconómico experimentado en buena parte de los mismos explica que sean considerados *espacios emergentes*.

Tales procesos han tenido lugar sobre todo en territorios con una malla urbana de ciudades pequeñas y medias en interacción con áreas rurales cuya estructura agraria cuenta con un predominio de pequeños propietarios y arrendatarios. A este respecto, no hay que olvidar que uno de los principales recursos territoriales con que cuenta Andalucía es su densa red de ciudades pequeñas y medias que conforman un equilibrado sistema urbano regional.

Entre los sistemas productivos locales existentes en la región, son más numerosos los especializados en actividades industriales tradicionales, clasificadas como de intensidad tecnológica baja y demanda baja, pudiéndose considerar por lo tanto *distritos industriales*; entre ellos, cabe citar los existentes en los municipios de Lucena, Mancha Real, Pilas y Valverde del Camino especializados en la fabricación o tapizado de muebles, aunque este último municipio se dedica también a la industria del calzado; Ubrique y Prado del Rey

dedicados a la producción de artículos de cuero; Bailén que destaca por sus fábricas de cerámica... No obstante, existen algunos otros especializados en actividades inducidas por la agricultura, que empiezan a ser conocidos también como *distritos agrocomerciales*, es el caso, por ejemplo, del cultivo de la fresa y los cítricos en la costa occidental de Huelva, del especializado en la producción de hortalizas en la costa almeriense, o de la flor cortada en la costa noroccidental gaditana.

Teniendo en cuenta que estos sistemas productivos locales tienen la mayor parte de las veces unos límites básicamente municipales, aunque algunos de ellos parecen estar extendiendo su ámbito de influencia a algunos de los municipios más próximos, no es de extrañar que buena parte de los existentes no aparezcan especialmente destacados en los mapas comarcales. Son los casos, por ejemplo, de Valverde del Camino en el Andévalo onubense, Ubrique y Prado del Rey en la Sierra de Cádiz, Estepa en la comarca del mismo nombre de Sevilla, y, sobre todo, de Lucena. Este último municipio, pese a tratarse de uno de los de mayor dinamismo económico y que cuenta además con condiciones ambientales y sociales bastante favorables, podría servir como ejemplo de desarrollo económico, social y ambientalmente equilibrado, es decir, de desarrollo territorial tal y como dicho concepto se concibe en esta investigación, aunque por ahora no consigue elevar los valores medios alcanzados por otros municipios de la comarca en la que se inserta, la Subbética de Córdoba, razón por la cual dicha comarca no aparece como una de las más destacadas en los mapas realizados en este *Informe*.

Como contrapunto a lo anterior, aparecen algunos otros ámbitos con sistemas productivos localizados. Entre ellos cabe dedicar especial atención al del Poniente almeriense, puesto que aunque dicha comarca aparece con valores altos en bastantes mapas, ello es debido a que la falta de información territorializada ya repetidamente comentada con anterioridad, hace más visible el peso de los indicadores de carácter económico, mientras que no se resaltan suficientemente los problemas ambientales, sociales y de ordenación territorial que están afectando al área, y que, de no resolverse a corto o medio plazo, podrían llegar a comprometer su futura

sostenibilidad; no sólo desde la perspectiva ambiental, sino incluso también desde la económica y social.

#### 16.4.3. Las áreas de baja actividad

El dinamismo de los ámbitos emergentes contrasta con la precariedad de las áreas de baja actividad, categoría en la que cabe incluir tres tipos de ámbitos: en primer lugar aquellos que, aún habiendo experimentado una evolución positiva, siguen presentando una situación desfavorable, tanto por los bajos niveles de partida como por las dificultades para enfrentar los problemas y disfunciones heredados (espacios serranos despoblados y con problemas de accesibilidad). Una dinámica contrapuesta a la anterior, aunque convergente en pérdida de actividad, han experimentado aquellos espacios cuya situación socio-económica se ha visto recientemente disminuida por la inadecuación de sus estructuras productivas a las nuevas demandas (campiñas especializadas en cultivos poco rentables, regadíos surgidos por iniciativa pública en los años sesenta y setenta, determinados enclaves con una marcada especialización pesquera...). Finalmente en este apartado es necesaria también una mención de las áreas mineras.

La primera situación resulta característica de algunas áreas de montaña con especiales problemas de accesibilidad y grave crisis demográfica; circunstancias que les impiden activar las ventajas derivadas de las nuevas demandas urbanas y los cambios operados en las políticas con incidencia en la agricultura y el medio rural.

En un apartado anterior se tuvo ocasión de señalar la relativa superación del carácter deprimido de las áreas serranas, merced a su declaración como espacios protegidos, a la proliferación de actividades relacionadas con el turismo, a la expansión de las agriculturas ecológicas o a la ejecución de programas de desarrollo rural derivados de la reorientación agroambientalista de la PAC. Pero no todas las áreas de montaña andaluzas están participando de esta recuperación. Junto a algunas comarcas cuya economía parece reactivarse, persisten otras con graves problemas estructurales –preferentemente relacionados con su escasa accesibilidad y la

debilidad de su capital humano— que les impide aprovechar las ventajas asociadas a las nuevas dinámicas; en este sentido, destaca en el presente *Informe* el carácter deprimido de la Sierra de Cádiz y la Sierra Norte de Sevilla.

Una situación especialmente grave presenta el área anular que circunda la Vega de Granada (comarcas de Los Montes, El Poniente, Alhama-El Temple y el Valle de Lecrín), con una prolongación por la comarca granadina de Huéscar y las vecinas sierras de Cazorla, Segura y Mágina en Jaén.

El envejecimiento demográfico y el agotamiento vegetativo, con sus secuelas de aversión al riesgo y extensión de actitudes poco emprendedoras, constituyen dos de los principales frenos para su activación económica. Si a ello se suma su escasa dotación en infraestructuras (a título de ejemplo, un número elevado de municipios pertenecientes a estas comarcas no dispone de conexión a líneas ADSL), se explica que sus potencialidades de respuesta a las nuevas dinámicas no estén siendo suficientemente aprovechadas a pesar del creciente apoyo público a este tipo de ámbitos.

Una dinámica contrapuesta a la anterior, aunque convergente en una situación de estancamiento económico, presentan las campiñas de Carmona, Écija, Morón, Marchena y Osuna en Sevilla, la Campiña de Baena y Alto Guadalquivir de Córdoba y El Condado y Alcalá la Real en Jaén, así como

algunas comarcas en las que son significativas las áreas de regadíos extensivos surgidos por iniciativa pública entre los años cincuenta y setenta del siglo pasado (Palma del Río, Vega de Sevilla, Bajo Guadalquivir...). Se trata de espacios con una elevada especialización agraria, que estuvieron muy beneficiados por los organismos agrícolas de la etapa franquista, por los programas de contención social de los primeros años democráticos y por el sesgo productivista inicial de la P.A.C. Ello redundó en una situación coyuntural de dinamismo económico, aunque muy dependiente de las ayudas públicas, que hoy se está viendo comprometido por los recortes de las subvenciones.

Se trata, por otra parte, de ámbitos con escasa diversificación productiva debido tanto a su especialización en cultivos de poca flexibilidad, que raramente inducen la aparición de agroindustrias más allá de las de primera transformación poco generadoras de plusvalías (desecadoras de grano, desmontadoras de algodón), como a sus limitaciones para el desarrollo de actividades relacionadas con las nuevas demandas urbanas (caza, ocio, paisaje). Ello los convierte en territorios rezagados, que no acaban de encontrar mecanismos de respuesta a las dinámicas en ciernes.

Tal inadecuación se traduce en una situación de declive socio-económico, no apreciable tanto en términos absolutos

como cuando se acomete un análisis evolutivo. Así, por ejemplo, si bien su población continúa incrementándose —debido a su relativa juventud y su elevado crecimiento vegetativo— dicho crecimiento se ha ralentizado con respecto al ritmo de hace unas décadas y algunos de estos ámbitos empiezan a registrar un saldo migratorio negativo. Otro tanto cabe señalar con relación al desempleo, ya que, si bien en términos generales el número de parados ha descendido desde hace dos décadas, en los últimos años el paro entre las mujeres ha registrado un significativo aumento en algunos de estos ámbitos (Bajo Guadalquivir y zonas campiñesas de Sevilla). Ello representa una muestra más del decaimiento económico de ciertas áreas que, junto a los regadíos extensivos, se erigen como espacios perdedores en la actual fase de desarrollo capitalista.

Por último es preciso destacar también como áreas en crisis, de baja actividad y desde el punto de vista sociodemográfico, la dinámica recesiva que experimentan las comarcas y municipios donde las actividades mineras han tenido tradicionalmente un peso relevante. Esta situación se hace muy evidente sobre todo en las comarcas mineras marriánicas de la provincia de Huelva (Andévalo, Cuenca Minera), Sevilla (Corredor de la Plata) y de Córdoba (Alto Guadiato), en otras épocas muy dinámicas demográficamente.

## 16.5. Valoración final: índices sintéticos, indicador y tipología de desarrollo territorial

La metodología desarrollada aboca a su final lógico con la consideración integrada de las variables consideradas más expresivas y fiables. Se han elaborado cuatro índices sintéticos, un indicador y una tipología de desarrollo territorial; todos ellos referidos a situaciones de ámbitos comarcales a los que se desean atribuir la diversidad y las desigualdades

territoriales existentes en Andalucía. Los índices sintéticos acumulan y promedian valores de los tres aspectos incluidos en el desarrollo territorial (naturaleza, actividades económicas y bienestar) teniendo en cuenta cómo suman o restan aspectos de disponibilidad, deterioro y dinamismo. La utilización de un elevado número de variables (27 en total) favorece la

aparición de situaciones intermedias, más abundantes que las extremas pero, a pesar de ello, los distintos mapas marcan claramente las diferencias, tanto las sustentadas en la diversidad natural del amplio ámbito regional, como las desigualdades existentes en Andalucía, que tienen un fundamento esencialmente económico.

En efecto, el índice sintético ambiental (mapa 15.5) y el índice sintético de bienestar (mapa 15.15) presentan distribuciones generales con un esquema similar que marca importantes diferencias entre la depresión del Guadalquivir y el litoral, de una parte, y las áreas serranas de otra; aunque, en este último aspecto, con matices que benefician a Sierra Morena y perjudican al amplio conjunto de montañas béticas, más agreste, ecológicamente menos estable y expoliado multiseccularmente. El índice sintético de desarrollo económico (mapa 15.10) ofrece una distribución general distinta, poco relacionable con la estructura física más básica del territorio, más fragmentaria o dispersa y, en general, menos favorable, a causa del predominio espacial neto de los dos intervalos que marcan las peores situaciones y la repartición discontinua de las mejores situaciones, salvo en el litoral.

El índice sintético territorial (mapa 15.17), consecuencia de la ponderación entre los tres anteriores, refleja el esquema general de los dos primeros, pero, además, emergen claramente en él varios espacios comarcales mejor situados, aquellos que agregan en positivo las mejores condiciones económicas. Sólo cuatro comarcas muy repartidas en el territorio (Sevilla, Costa del Sol, Poniente Almeriense y Córdoba) se sitúan en el intervalo más favorable. En la situación opuesta tres comarcas granadinas (Huéscar, Guadix y Alhama-El Temple) y el Campo de Tabernas en Almería componen, en una figura compacta, el intervalo de peor clasificación. El resto de los valores se distribuyen en franjas paralelas al eje del Guadalquivir y el litoral, con una lógica espacial esperable en general, aunque con casos difíciles de aceptar (comarcas de Osuna y Estepa en peor situación que la de Morón y Marchena, la Vega de Sevilla se sitúa en un intervalo inferior al Corredor de la Plata, la comarca de los Pedroches aparece peor posicionada que el Alto Guadiato).

Salvo estas menciones, este mapa refleja correctamente las desigualdades o las mayores dificultades presentes para la cohesión territorial en Andalucía: la lejanía existente entre las cuatro comarcas que acumulan los promedios más favorables y las otras cuatro que están evolucionando hacia situaciones irreversibles de abandono, despoblación e intensa degradación natural; la extensión y continuidad espacial de los intervalos medios y altos en recursos naturales y bienestar, así como la amplia distribución de los valores medios en

desarrollo económico (20 comarcas ocupan la diagonal central de Andalucía con ramificaciones hacia la Meseta, el Atlántico y el Mediterráneo), sugieren la existencia de dificultades de fondo en los extremos y de un buen punto de partida intermedio para una mayor cohesión territorial futura. Andalucía es una región europea que puede eliminar o, al menos, reducir razonablemente los desequilibrios territoriales internos, con excepción de las situaciones ya señaladas, difícilmente reversibles, que se están generando en el amplio espacio montañoso en el que convergen comarcas granadinas, jiennenses y almerienses.

En este mismo sentido abunda el Indicador de Desarrollo Territorial (mapa 15.18) realizado valorando la mayor o menor armonía entre los tres componentes del mismo (naturaleza, actividades, bienestar) al añadir un nuevo factor de premedicación; pese a que se penaliza hasta con un 25% las diferencias entre dichos componentes, se mantienen sustancialmente las situaciones más negativas, pero aparecen mejoras en ocho comarcas (Costa Occidental onubense, Bahía de Cádiz, Jerez, Campo de Gibraltar, Puente Genil, Serranía de Ronda, Campiña y Sierra Morena de Jaén) que se suman al primer nivel, y otras nueve comarcas pasan al segundo intervalo (Costa Noroeste en Cádiz, Bajo Guadalquivir, Carmona y Écija, en Sevilla, Sierra de las Nieves y Antequera, en Málaga, Subbético y Alto Guadalquivir en Córdoba, y finalmente, Campiña Norte de Jaén). También mejora la situación de Los Pedroches en Córdoba y en el eje que se dibuja entre Baza, el Alto Almanzora y el Levante almeriense. La ponderación en su conjunto resulta quizás demasiado favorable pero ¿apunta este mapa en la dirección de un desarrollo territorial más armonioso basado en los caracteres propios de cada comarca?, ¿refleja en mayor medida la diversidad territorial, mientras el anterior (mapa 15.17) expresa mejor la desigualdad?

La comparación y similitudes entre el Indicador de Desarrollo Territorial y la Tipología de Desarrollo Territorial (mapa 15.19) parece responder afirmativamente a las anteriores preguntas. Entre ambos cartogramas hay varias importantes similitudes: el esquema general de distribución espacial es el mismo, se marcan los ejes del Guadalquivir y el litoral mediterráneo como los más favorables y, en ambos casos, se esbozan otros tres ejes territoriales ya apuntados, uno longitudinal o posible eje intermedio y otros dos transversales que

unen, por una parte, el centro de la depresión y del litoral mediterráneo y, por otra, se empieza a enlazar con cierta continuidad favorable el inicio del Valle del Guadalquivir –en Bailén– con la Vega de Granada y, finalmente, con la costa mediterránea en Motril; al mismo tiempo se insinúa también el triángulo Sevilla-Cádiz-Huelva de antigua definición (años 60) pero nunca suficientemente potenciado.

Este esquema interpretativo del territorio andaluz, como ya se ha sugerido, mejoraría y completaría las formulaciones sobre distribución espacial de desarrollo en Andalucía basada en los dos ejes longitudinales realmente existentes (del Guadalquivir y del litoral mediterráneo), al tiempo que ofrece un modelo de cohesión espacial mejor estructurado, más próximo a una estructura territorial mallada, en la que las oportunidades personales y económicas estarían más próximas y más regularmente distribuidas en todo el ámbito regional; apoyándose, de una parte, en la estructura territorial básica, sustentada en parte en trazas naturales, reforzada y ampliada por las acciones humanas durante una larga trayectoria histórica, y orientada –en una opción voluntarista de ordenación territorial actual– hacia un orden más completo. Junto a ella aparecerán siempre, intersticialmente, las diferencias reales de base creadas, principalmente, por la orografía.

El esquema interpretativo del desarrollo territorial de Andalucía en 2003, obtenido por simplificación de la distribución de tipologías (mapa 15.23), pone de manifiesto la evolución del territorio andaluz hacia mejores pautas de desarrollo y más basadas en su estructura territorial natural, pero también con presiones crecientes sobre la misma. El oscurecimiento y la compacidad de las tramas en el esquema de 2003 apunta, en comparación con los esquemas anteriores (1996, 1989 y 1986) en la dirección correcta o esperable del desarrollo territorial (tipos de desarrollo diferenciados según la gran unidad territorial de pertenencia de cada ámbito comarcal), pero simultáneamente exige respuestas de las administraciones que diferencien mejor las grandes áreas existentes.

Las políticas sobre la naturaleza y las principales infraestructuras (bastante desarrolladas en la etapa autonómica), expresan en cierto modo dichas respuestas al centrarse implícitamente sobre las áreas serranas y las principales ciudades o aglomeraciones urbanas. Pero ni las áreas de

campiña ni el litoral son suficientemente reconocidos como ámbitos en los que deben superarse actitudes de un nuevo y burocrático *laisser faire*, de las subvenciones agrarias o del crecimiento de la urbanización sin pauta y mal controlado.

Más allá de estas consideraciones las tipologías comarcales elaboradas y, sobre todo, las síntesis establecidas para cada ámbito comarcal, a partir de la exhaustiva indagación estadística efectuada en este *Informe*, pone de manifiesto la necesidad de pensar la intervención pública y, en consecuencia, de actuar por territorios en Andalucía. Establecidas las oportunidades y fortalezas de cada ámbito comarcal, así como sus amenazas y debilidades, es preciso responder consecuentemente.

En el primer *Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía* se propuso la creación de un fondo de cohesión territorial de inserción regular en las propuestas de planificación territorial y en la legislación presupuestaria anual. Este instrumento nos sigue pareciendo imprescindible para evitar el mal mayor de desequilibrio territorial (inaceptable para una Comunidad con la historia y la realidad presente de Andalucía) que será

siempre el abandono y la despoblación de amplias superficies comarcales, necesitadas de la solidaridad de todos los andaluces y de una mayor voluntad y determinación política para erradicarlo.

En este segundo *Informe* se alcanza la conclusión principal de que en la Comunidad Autónoma ha llegado la hora de una ineludible actuación por territorios que vaya más allá de la simple visión de los marcos administrativos existentes. No se trata de imponer un mapa comarcal como un nuevo nivel político comprensivo y de implementación sistemática, sino de que la administración regional disponga de un referente territorial más rico y real, desde el que actúe y desde el que induzca a actuar a otros –donde se deba y se pueda– coherentemente con las necesidades sociales y con un entendimiento integrado del territorio, que no debe quedar reducido a la visión provincial, ni atomizado en la dispersión municipal.

Se trataría, simplemente, de aceptar la propuesta de actuar coordinadamente, desde el convencimiento de la necesidad de una mayor cooperación territorial, compartiendo un esquema básico de cohesión y diversidad territorial

regional (para ello sería imprescindible la formulación y aprobación definitiva del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, legalmente previsto desde hace más de una década) y de actuar por comarcas.

En esta orientación de actuaciones la Junta de Andalucía debiera buscar la implicación concertada de los responsables y agentes locales por comarcas, fomentando un nuevo nivel de diálogo, compromiso y contrapeso de poderes, asumiendo sus propias funciones y acercando, en la mayor medida posible, las decisiones de ordenación territorial supramunicipal a los ciudadanos. En cuanto se refiere a sus competencias propias debería, además, intervenir conjuntamente en ámbitos comarcales predefinidos y coordinados para las políticas de naturaleza o el medio ambiente, las de innovación y fomento del desarrollo y la ordenación territorial; un único instrumento de acción, compartido entre los tres departamentos citados, representaría la posibilidad de experimentar avances muy significativos en el desarrollo territorial real de Andalucía.