

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Planteamientos generales

1.1.1. Justificación

El primer *Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía* ofreció, por primera vez en la historia de la Comunidad Autónoma, un análisis complejo y multisectorial de los desequilibrios intrarregionales y estableció varias tipologías comarcales según su grado de desarrollo territorial. Este *Segundo IDTA* pretende ser una continuación del primero con objeto de que estudios de este tipo adquieran un carácter periódico. La necesidad de continuidad de una publicación como el *IDTA* se justifica por varios motivos:

- La utilidad de un análisis que plasme la situación de la Comunidad Autónoma en términos de desarrollo territorial y que refleje su evolución es la de servir como marco de referencia para estudios territoriales más detallados y para análisis regionales con otros enfoques temáticos.
- La relevancia de un informe regional que determine cuál es la situación de Andalucía con respecto a otras escalas espaciales superiores y a otros ámbitos regionales; en la línea de las publicaciones periódicas desarrolladas por distintas instituciones, tanto públicas como privadas, y para distintos lugares. Tales son los casos del *Informe sobre el Desarrollo Humano* (ONU), del *Informe Mundial sobre el Desarrollo* (Banco Mundial) a escala global; el *Informe sobre El Estado de las Regiones* y el *Informe sobre la Cohesión Europea* a escala comunitaria; así como el *Informe* de la Fundación Encuentro, o los *Anuarios* de La Caixa en el ámbito estatal. En Andalucía existen ya informes periódicos, si bien de tipo sectorial, como el *Informe de Medio Ambiente* de la Junta de Andalucía o el *Informe Social de Andalucía*, publicado por el Instituto de Estudios Sociales de Andalucía, del Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

- La necesidad de aprovechar el bagaje de información y aprendizaje obtenido a raíz de la elaboración del primer *IDTA*, así como el esfuerzo empleado en la compilación y el tratamiento de una información que nunca antes había sido reunida de forma tan exhaustiva para mostrar los diversos aspectos de la realidad económica, social y ambiental de la Comunidad Autónoma.
- En relación con el punto anterior se sitúa también la conveniencia de mejorar algunos de los aspectos, tanto metodológicos como prácticos, del primer *IDTA*, con la esperanza de lograr en ésta y en próximas ediciones un informe más completo que pueda servir como referencia general para el estudio del desarrollo territorial a escala regional.
- La relevancia de su uso como herramienta en la toma de decisiones político-administrativas. Las conclusiones obtenidas a raíz del análisis de la información contenida en el *Segundo IDTA* permitirán a las administraciones de Andalucía en general, particularmente a la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (antes Instituto de Fomento de Andalucía) y a la empresa Sevillana-ENDESA como instituciones firmantes de convenios con la Universidad de Sevilla, contar con una mejor información para el desarrollo de sus políticas e instrumentos de planificación o gestión.

1.1.2. Síntesis de objetivos, contenidos y resultados del primer IDTA

El *Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía* publicado en 2001 se propuso como objetivo principal la medida de los desequilibrios territoriales dentro de la Comunidad Autónoma. A raíz de esta idea se llevó a cabo el análisis de 86 variables

reunidas en tres campos principales: medio natural y desarrollo sostenible; producción, riqueza disponible y desarrollo económico; y estados de la población y desarrollo social. En aras de la mayor concreción territorial, se escogió como división administrativa de referencia para la recopilación y elaboración de la información aquella que permitiera el máximo nivel de desagregación, es decir, la base municipal; aunque también se realizaron algunos ensayos para descender a los núcleos de población mayores de 500 habitantes. La interpretación de dichas referencias en términos de igualdad y diversidad territorial se refirió principalmente a ámbitos comarcales.

A partir de los datos disponibles, obtenidos mayoritariamente del Instituto de Estadística de Andalucía, de diversas Consejerías y de otros organismos autonómicos, así como de la Compañía Sevillana de Electricidad, se cartografiaron las distribuciones espaciales de las variables escogidas.

La base municipal aporta información excesivamente prolija e irregular para expresar de forma sintética y concisa los rasgos principales de la Comunidad Autónoma respecto a su diversidad y a los desequilibrios territoriales existentes. Por esta razón se escogió un ámbito de referencia intermedio entre el nivel municipal y el provincial que contribuyera a una más fácil comprensión del territorio andaluz y que aportara una mayor capacidad interpretativa; concretamente una división regional en 63 comarcas, elaborada en un estudio previo realizado en 1998 (Arenal Consultores, Inédito). A pesar de que la comarca no constituye una figura política ni administrativa dentro de la región, la utilidad de su manejo y la necesidad de analizar el territorio a dicha escala, dada su mayor riqueza interpretativa, se convirtieron en motivos principales para tomarla en consideración.

Con el fin de lograr un análisis integrado se llevó a cabo una segunda selección de 28 variables sobre las que aplicar tres técnicas de integración. En primer lugar, las variables fueron **ponderadas** en quintiles cualitativos (referidos a situa-

ciones tipo: muy mala, mala, regular, buena y muy buena). Posteriormente, el **análisis de componentes** permitió mostrar las situaciones extremas, aunque sus resultados no siempre fueron fáciles de interpretar. Finalmente, mediante **análisis clúster** se elaboró una tipología de comarcas en función de su desarrollo territorial.

Los resultados del *Informe* fueron destacables en varios aspectos:

- Por un lado, se elaboró una metodología de base para futuros informes, que en esta edición ha sido depurada.
- Por otro, la ingente cantidad de información recogida proporcionó una enorme base de datos referidos a nivel municipal muy valiosa para futuros estudios.
- En tercer lugar, se hizo un análisis exhaustivo de la distribución territorial de las variables seleccionadas, hecho que unido a la diversidad de éstas hacen del *IDTA* un informe muy completo.
- Por último, como ya se ha mencionado, con los datos obtenidos se elaboraron tipologías de desarrollo que permiten interpretar los conocimientos sobre Andalucía desde el punto de vista territorial. En este último sentido se esbozó un análisis evolutivo adoptando como referencias temporales 1986 y 1989.

1.2. Base conceptual

Como ya se expuso en el apartado 3.1., esta nueva edición del *IDTA* pretende ampliar el análisis teórico acerca de un concepto relativamente nuevo como es el desarrollo territorial, así como de otros relacionados con éste. Al ser ‘desarrollo territorial’ una voz compuesta, es necesario primero definir qué se entiende por desarrollo y por territorio.

El término **desarrollo** comenzó a utilizarse finalizada la Segunda Guerra Mundial, y desde entonces ha disfrutado de

1.1.3. Objetivos del segundo *IDTA*

Los objetivos que se plantea el segundo *IDTA* son los siguientes:

1. *Objetivos científicos:*

- Profundizar en el concepto de **desarrollo territorial**, incluyendo aportaciones teóricas externas que amplíen y depuren el aportado por los autores en la primera edición del *Informe*, para así esbozar un estado de la cuestión teórica sobre el desarrollo territorial.
- Mejorar la **metodología** tomando como punto de partida el primer *IDTA*.
- Enriquecer las **lecturas y las interpretaciones territoriales** de Andalucía, haciendo especial hincapié en los análisis diacrónicos para poder avanzar en el conocimiento y evolución de las distintas tipologías de desarrollo territorial de la Comunidad Autónoma.

2. *Objetivos de realización:*

- Mantener los rasgos fundamentales del primer *IDTA* al objeto de poder establecer comparaciones: desagregación municipal de las variables, base comarcal de los análisis integrados y continuidad en los tres

bloques principales –medio ambiente, actividades productivas, bienestar social–.

- Convertir el *Informe de Desarrollo Territorial* en un instrumento útil para la definición y evaluación de los **aspectos espaciales** de algunas **políticas públicas**.

3. *Objetivos de proyección pública:*

- Alcanzar una mayor **repercusión y difusión pública** que contribuya a profundizar en el conocimiento de Andalucía.
- Propiciar la participación social en lo referente a la cohesión territorial de la región.
- Aportar nuevos planteamientos y estrategias para su desarrollo.

gran popularidad, probablemente debido a su connotación de *progreso*, aunque su concepción y definiciones hayan ido cambiando a lo largo de la Historia (Rodríguez Martínez, 2000).

En efecto, sus acepciones y contenidos han variado en función de los enfoques y de las épocas. En un primer momento el desarrollo se identificó con el *crecimiento económico* lineal y progresivo, y con un estado al que todas las naciones llegarían una vez que se efectuaran las pertinentes

transferencias de capital y tecnología desde los países más avanzados a los más pobres. (Kisnerman, 1986; citado en Nogueiras, 1996, 27).

Posteriormente, en un contexto mundial bipolar en el que se confrontan radicalmente economía y sociedad (capitalismo y comunismo), se incluyeron otros aspectos tales como el desarrollo o bienestar social, o el desarrollo socio-cultural (haciendo hincapié fundamentalmente en la cultura, como

proceso de 'liberación', la enseñanza y la educación); el bienestar y el nivel de vida (entendidos como causa y consecuencia del desarrollo); y la concepción política del desarrollo (plasmada en una mayor democracia en los procesos de toma de decisiones). Finalmente, la adscripción más reciente al concepto de desarrollo ha sido la del enfoque ambiental, fundamentalmente bajo la idea de la sostenibilidad.

Boisier (1997) afirma que el desarrollo es un proceso de dimensiones cualitativas basado en un proceso cuantitativo, como es el crecimiento económico, afirmación que sin duda resulta discutible. En la actualidad, es semánticamente plural y compuesto de diversas características entre las que cabe destacar (Caride, 2001; Salas, sin fecha):

- Es inducido por el ser humano, lo que lo diferencia del concepto de evolución.
- Se basa en el cambio, reflejando el descontento de la situación de partida, y con una connotación positiva (de lo simple a lo complejo, de lo inferior a lo superior, de lo peor a lo mejor).
- Está orientado a mejorar situaciones existentes, evidenciando el aspecto 'esperanzador' de que las sociedades pueden conducir su destino.
- Es multifacético y transversal ya que, a pesar de las distintas definiciones, existe un nivel de consenso por el cual el desarrollo debe abarcar aspectos económicos, políticos, de justicia social, de orden ambiental y cultural.
- Requiere, asimismo, incorporar una nueva dimensión, la temporal, para establecer un nivel de equilibrio entre la satisfacción de las necesidades actuales con las de las futuras generaciones.

Por territorio se entiende el "espacio geográfico en sentido amplio (terrestre, marítimo, aéreo, subterráneo) atribuido a un ser individual o a una entidad colectiva" (Grupo ADUAR, 2000, 351). La atribución de un espacio geográfico a un grupo humano, normalmente mediante una demarcación precisa, da lugar a consecuencias de territorialidad; es decir, de tratamiento diferenciado en ese ámbito, según se pertenezca o no a dicho grupo (Zoido, Coord., 2001).

Como espacio concreto, el territorio presenta una relación biunívoca con su población, de forma que el territorio la

condiciona en algunos aspectos, pero ésta, a su vez, lo modela. Por tanto, para los grupos humanos, el territorio es, además del espacio adscrito y vivido, el espacio manejado, adaptado a las necesidades del grupo o sociedad que lo ocupa y lo transforma de acuerdo con necesidades cambiantes, en un continuo proceso de territorialización. En su acepción política, es un ámbito, demarcado y atribuido a un ente político, que se convierte en el conjunto espacial que debe ser administrado o gobernado unitariamente.

La relación entre territorio y desarrollo es biunívoca, puesto que el territorio es soporte del desarrollo, pero a su vez también es un factor que lo condiciona. En la actualidad el territorio está siendo entendido cada vez más como un activo del potencial de desarrollo; así, mientras que se va relegando la visión tradicional en la que se contemplaba el territorio como mero soporte espacial de la población y las actividades, se le considera ahora como recurso que, además, no sólo es comparativo, sino también competitivo.

Furió (1996) describe el territorio como la sedimentación de específicos e interrelacionados factores históricos, sociales y culturales en áreas locales que generan procesos significativamente diferentes de desarrollo a raíz de sus características concretas. Cada territorio, por tanto, es único; esto implica, a su vez, que existan innumerables procesos de desarrollo territorial.

En esta consideración del territorio como factor de desarrollo subyace la idea del capital territorial. Según la OCDE (2001) cada área tiene su capital específico que la distingue de otras y que se refleja en factores como la localización geográfica del área; su clima; sus recursos naturales; sus tradiciones, costumbres y reglas formales o informales; la población y sus características demográficas, sociales y culturales; y su dotación de factores de producción. En defensa de la utilización racional del capital territorial, este organismo afirma que "ayudar a un área atrasada a valorizar su propio capital territorial le permite últimamente desarrollar actividades que serán más beneficiosas que si estuvieran localizadas en cualquier otro sitio. Consecuentemente (...) hay un argumento sólido de eficiencia económica, puesto que esta localización de recursos conduce a un mayor beneficio en general". De esta forma, la capacidad de cada

sociedad o cada grupo social para integrarse en las nuevas lógicas dominantes y avanzar en su proceso de desarrollo depende tanto de las estructuras económicas, sociales e institucionales heredadas como de la forma más o menos imaginativa, racional y dinámica con que se utilicen los propios recursos y potencialidades, incluyendo entre ellos el territorio (Zoido, Coord., 2001).

En cuestiones sobre desarrollo, el nivel regional o subregional parece confirmarse como la escala más adecuada de estudio y de intervención, "debido tanto a su carácter integral y estratégico como al hecho de que la región suele ser el marco territorial donde el desarrollo territorial puede traducirse mejor en políticas o planificaciones concretas" (Rodríguez y Zoido, 2001, 114). Gómez Mendoza (2001) apunta, además, que el creciente interés por la región viene también determinado por el criterio seguido por la Unión Europea de conceder una mayor importancia al nivel 2 de la Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas, también llamado NUTS 2 –que en el caso de España es el de las Comunidades Autónomas–, en detrimento del nivel 3 o provincial que solía ser el más frecuente en estudios anteriores al ingreso de España en la Unión Europea.

El capital territorial debe ser aprovechado de la mejor manera posible, conforme a una visión endógena del desarrollo. Esto no quiere decir, sin embargo, que se consideren de forma exclusiva los principios del desarrollo endógeno; es obvio que una región que desee avanzar no puede dejar de lado ningún tipo de aportación externa, ya sea ésta en forma de inversión o de ayudas (en el caso de Andalucía los Fondos de Cohesión pueden ser un buen ejemplo). Por una visión endógena del desarrollo se entiende, generalmente, la asunción de tres principios:

- Potenciar el capital humano del territorio.
- Potenciar la ventaja comparativa de su capital territorial.
- Potenciar la participación de la sociedad en la toma de decisiones.

Para lograr estos objetivos es fundamental la voluntad de participación de dos agentes: por un lado, la Administración debe proponer políticas eficaces, realistas y coordinadas entre sí, aportando, además, los mecanismos necesarios

para que la ciudadanía sea informada de forma conveniente y pueda participar fácilmente en la política. Por otro, es imprescindible que la sociedad civil se involucre y quiera mejorar su situación y la del territorio en el que reside.

Al igual que se ha destacado cada vez más la importancia del territorio no sólo como soporte sino como parte activa de los procesos de desarrollo, también ha sido ampliamente aceptada la condición multisectorial o plurifacética del desarrollo. Moncayo (2001, 5) ha hecho una revisión de las teorías que desde el siglo XIX han intentado explicar "las causas y condicionantes de la evolución territorial al interior de las economías nacionales". El autor divide tales teorías en dos grupos en función de los 'determinantes' que explican el desarrollo de un territorio. A un lado se sitúan los enfoques espaciales, originados principalmente a partir de la Geografía y que dan, por tanto, mayor importancia a lo territorial, ya sea en términos de factores físicos, procesos económicos o procesos tecnológicos. En el otro lado se sitúan los enfoques que adaptaron modelos generales de crecimiento económico al ámbito regional. Su principal conclusión es que "las dos vertientes –la espacial y la funcional– están confluyendo en una concepción más integral del territorio, en la cual éste ya no sería un factor circunstancial que hay que incorporar al análisis del crecimiento económico, sino un elemento explicativo esencial de los procesos de crecimiento. Más aún, los aportes de la Geografía socio-económica indican que el desarrollo territorial trasciende el campo económico para entrar en las dimensiones social, cultural y política" (Moncayo, 2001, 45).

1.2.1. Los principios del desarrollo territorial

Los distintos adjetivos que se han ido añadiendo a la palabra desarrollo a lo largo de su historia han conformado una serie de expresiones con mayor o menor vigencia según el momento. De estas expresiones puede hacerse una división a grandes rasgos: por un lado, las que tienen un enfoque más 'sectorial' y se ocupan de aspectos concretos del desarrollo: algunos ejemplos pueden ser el desarrollo económico, el

tecnológico, el social o el sostenible. Por otro lado se sitúan concepciones más integrales del desarrollo que, aunque no de forma explícita, tienen una componente territorial más o menos acusada: tal es el caso del desarrollo endógeno, desarrollo desde abajo, equilibrado, comunitario, regional o local. También es el caso del desarrollo territorial, siendo este último el que incorpora el territorio de forma más explícita y activa.

Actualmente existe cierta confusión con respecto a la expresión 'desarrollo territorial', a pesar de que en los últimos tiempos está siendo muy utilizada y ha adquirido cierta repercusión, sobre todo por su uso en documentos de la Unión Europea. Su cuerpo teórico es aún relativamente frágil y frecuentemente se usa esta expresión sin precisar su sentido y sin un soporte metodológico sólido.

Aunque son muchos autores los que hacen uso de este concepto, son escasos los que logran darle una expresión científicamente satisfactoria y muchos menos los que desarrollan y aplican una metodología para su medición. En ocasiones, además, se utiliza esta expresión adaptándose a la 'moda académica' que determina que otras expresiones ya no están lo suficientemente en boga porque pasado un cierto tiempo las voces deben ser sustituidas para dar una impresión de renovación, no caer en el estancamiento o porque ya se ha teorizado bastante sobre ellas. Algunos de estos escritos sobre desarrollo territorial, que no están fundados en un marco teórico lo suficientemente consistente, parecen hacer referencia a ideas anteriores, vistiendo con palabras nuevas conceptos ya conocidos. Esto suele ocurrir cuando se alude indistintamente al desarrollo territorial, al regional o al endógeno.

Tomando tres ideas principales –el concepto de capital territorial, la visión endógena del desarrollo y su carácter 'plurifacético' o 'multisectorial'–, se ha elaborado en este Informe una base conceptual para el desarrollo territorial sustentada en reflexiones propias, completadas con aportaciones de otros autores. Esta base conceptual, tomada como fundamento de este trabajo, está sustentada por los siguientes principios:

A) El desarrollo territorial engloba tres tipos de desarrollo:

■ Desarrollo económico:

Este concepto está estrechamente vinculado al de crecimiento de las actividades económicas (elevación del producto nacional bruto) y del bienestar material de la población de un país. El crecimiento económico puede ser condición más o menos necesaria, pero nunca suficiente, para el desarrollo, puesto que no considera la racionalidad y la equidad de tal crecimiento. López y Carpintero (2002, 8) definen el desarrollo económico como "el proceso por el cual la renta per cápita de un país aumenta –en términos reales– a lo largo de un período prolongado de forma que no aumenta el número de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza ni la desigualdad en la distribución de la renta... por tanto, engloba la noción de crecimiento económico pero va más allá, ya que el crecimiento económico es condición necesaria pero no suficiente para que haya desarrollo económico. Es decir, el bienestar económico de los ciudadanos de un país depende no sólo de su nivel de renta per cápita, sino también del grado de equidad con el que dicha renta se encuentra repartida". Por su parte, la racionalidad del crecimiento está relacionada con su sostenibilidad a medio y largo plazo.

■ Desarrollo social:

Bajo esta denominación se incluyen tres aspectos:

- La dinámica de la población en los aspectos de crecimiento, natalidad y mortalidad, envejecimiento y migraciones.
- Los estados de la población en cuestiones de empleo, renta y consumo.
- El bienestar como acceso a servicios sociales: sanidad, educación, y otras prestaciones sociales y culturales.

Este apartado incluiría también la justicia social, definida como "la igualdad de oportunidades de alcanzar el bienestar, tanto para una generación como para generaciones futuras" (Sheram y Soubbotina, 2000).

El desarrollo social tal y como se concibe en el IDTA se inspira en tres bases: en primer lugar, en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (ONU, 1948), que establece una serie de derechos básicos para todos los

miembros de la población mundial, entre los que se encuentran los derechos a la seguridad social (Art. 22), al trabajo (Art. 23), a un nivel de vida adecuado (que comprende la alimentación, el vestido, la vivienda, los servicios sociales necesarios; así como los seguros de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez o vejez, Art. 25), y el derecho a la educación (Art. 26).

La segunda referencia, en clara relación con la Declaración de la ONU, son los principios del Estado de Bienestar que se aplicaron con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, con especial arraigo en los países de la Europa Septentrional. El Estado de Bienestar propugnó la creación y mantenimiento de políticas sociales que asegurasen los derechos sociales básicos de los ciudadanos, generando una redistribución de la riqueza. No obstante, su aplicación práctica ha sido heterogénea, distinguiéndose varios sub-modelos, entre los que destacan el de tendencia liberal más conservadora, que entiende el Estado de Bienestar como la garantía de que ningún individuo subsista por debajo de un mínimo umbral de calidad de vida (modelo británico), y el de tendencia socialdemócrata, que impulsa políticas activas de promoción de la solidaridad y la igualdad, intentando construir una sociedad más justa y solidaria (modelo nórdico).

Por último, y de forma más reciente, la *Estrategia Territorial Europea* (1999, 28) añade el “acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento” como uno de los tres principios de la política de desarrollo territorial de la Unión Europea:

La política debe velar por que todas las regiones, incluso las insulares o periféricas, tengan un acceso adecuado a las infraestructuras, con el fin de fomentar la cohesión económica y social y, por tanto, la cohesión territorial de la comunidad. También debería ser necesario asegurar que las infraestructuras de grandes prestaciones, como los ferrocarriles de alta velocidad y las autopistas de alta capacidad, no absorban recursos de las regiones menos favorecidas o periféricas (efecto de bombeo), así como evitar que dichas infraestructuras atraviesen estas regiones sin conectarlas (efecto túnel). La política de desarrollo territorial deberá velar igualmente por que las infraestructuras de transporte de alto nivel sean completadas por las redes secundarias, para que todas las regiones y comarcas experimenten plenamente sus beneficios.

■ Sostenibilidad ambiental:

En su definición clásica, el desarrollo sostenible es aquel que “satisface las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades” (Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, 1988). Bajo la voz de desarrollo sostenible se encuentran dos tipos de concepciones, dado que la sostenibilidad en sentido más amplio incorpora no sólo el aspecto ambiental, sino también el económico y el social: “El desarrollo sostenible requiere tomar en cuenta, de manera simultánea y equilibrada, intereses sociales, económicos y ecológicos bajo la consideración de aspectos de justicia intra e intergeneracional en enfoques participativos de planificación, gestión y política” (Salas, s.f.).

Puesto que los aspectos económicos y sociales ya son abordados por otros componentes del desarrollo territorial, la concepción más orientada hacia lo medioambiental, toma como guía la noción de sostenibilidad declarada en la carta de Aalborg (1994): “La sostenibilidad ambiental significa preservar el capital natural. Requiere que nuestro consumo de recursos materiales, hídricos y energéticos renovables no supere la capacidad de los sistemas naturales para reponerlos, y que la velocidad a la que consumimos recursos no renovables no supere el ritmo de sustitución de los recursos renovables duraderos. La sostenibilidad ambiental significa asimismo que el ritmo de emisión de contaminantes no supere la capacidad del aire, del agua y del suelo de absorberlos y procesarlos. La sostenibilidad ambiental implica además el mantenimiento de la diversidad biológica, la salud pública y la calidad del aire, el agua y el suelo a niveles suficientes para preservar la vida y el bienestar humanos, así como la flora y la fauna, para siempre”.

B) El protagonismo del territorio se manifiesta en la consideración de dos aspectos: el equilibrio y la diversidad territorial.

El **equilibrio territorial** se define como la condición de homogeneidad o semejanza entre ámbitos distintos en sus niveles de desarrollo económico y el bienestar de sus respectivas poblaciones. La cuestión no es establecer condiciones idénticas –poco verosímiles– entre ámbitos o espacios geográficos,

sino conseguir la proximidad o la semejanza en el disfrute de ciertos servicios y dotaciones infraestructurales que se consideran imprescindibles y la existencia de niveles similares de desarrollo económico (Grupo ADUAR, 2000). Pascual (1998) considera el equilibrio territorial como la “superación de las desigualdades sociales debidas a la localización”.

Normalmente, es más frecuente la utilización de la expresión negativa **desequilibrio territorial**, definido como “las desigualdades sociales inaceptables entre áreas con significación propia dentro de una misma entidad política unitaria” de las que se pretende su cohesión (Grupo ADUAR, 2000, 125). Inicialmente esta expresión se ha venido refiriendo a las diferencias de desarrollo entre regiones de un estado, de ahí que también se haya denominado **desequilibrio regional**, aunque puede también aplicarse en una escala mayor, o subregional. Este enfoque del **desequilibrio regional** es el que se ha adoptado en muchos estudios referidos a espacios concretos (Bueno y Ramos, 1983; Villaverde, 1991; Cuadrado y García, 1995; Cuadrado, 2001). Este tipo de análisis de las desigualdades territoriales puede denominarse el estudio del **desarrollo en el territorio**.

La **diversidad territorial** es un concepto de uso más reciente; al contrario que la desigualdad territorial, debe ser valorada y potenciada. Puede definirse como la “singularidad que cada ámbito logra en una especial trabazón de características y procesos naturales, históricos o culturales” (Grupo ADUAR, 2000, 149).

El análisis de la diversidad territorial persigue la interpretación del territorio a partir de una valoración positiva de lo diferente. Tal es el espíritu de los *Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo* (2000, 4), en el que se considera fundamental la idea de “preservar la unidad en la diversidad”. Aplicando este principio al contexto andaluz, Zoido (2002) afirma que “en territorios de amplia extensión como Andalucía, la distinción de partes por su diversidad no sólo permite reconocer características constitutivas diferentes, sino que también puede ser entendida como el aprecio de la diversidad existente y, por tanto, como la valoración de un recurso, de unas circunstancias que deben ser consideradas positivas y enriquecedoras”.

Este concepto de diversidad territorial está íntimamente ligado al del capital territorial, puesto que es la conformación de este último el que determina la singularidad de un territorio concreto. Por lo tanto, el grado de desarrollo territorial al que puede aspirar cada ámbito está directamente relacionado con sus características sociales, económicas, ambientales, tecnológicas, etcétera; de forma que cada tipo de territorio podrá aspirar a un proceso de desarrollo territorial específico.

El desarrollo territorial, por tanto, ha de ser original; no caben recetas milagrosas aplicables a todos los ámbitos. No obstante, esto debe ser matizado, puesto que el esfuerzo de estudiar cada ámbito de forma exclusiva y singular y/o de aplicar políticas específicas no es viable. Por eso en el primer *IDTA* se llegó a establecer, tras el estudio previo, una serie de tipologías de desarrollo de las comarcas andaluzas, de forma que se definieran los distintos tipos de desarrollo territorial (siete, según el mapa final) existentes en la Comunidad Autónoma.

La diversidad territorial, por tanto, implica un **desarrollo por territorios**, de forma que a cada elemento distinguible en una tipología territorial puedan corresponderle unas características de desarrollo específicas y, en función de esto, se planteen políticas de actuación concretas y adaptadas a su situación.

C) La integración de los tres subconjuntos del desarrollo territorial (económico, social y sostenible) y la consideración de la diversidad y la desigualdad intrarregional deben hacerse siempre partiendo de dos principios:

- El **principio de cohesión**. Por cohesión se entiende la “unión entre las partes diferenciadas que forman un

territorio”. La cohesión, como objetivo, cobra especial sentido respecto a componentes diversos de un conjunto que se desea unitario. Aplicado al territorio, este principio persigue evitar la disgregación entre las partes componentes de un determinado territorio, así como sus causas. Dentro de éstas no sólo se incluyen los desequilibrios territoriales anteriormente mencionados, sino también “la escasa articulación física o económica entre ellos, las rivalidades y excesos relativos a identidades parciales [provincialismos o localismos, en el caso de Andalucía] en detrimento de la unidad del conjunto” (Grupo ADUAR, 2000, 96).

En el contexto de la Unión Europea, el principio de cohesión ha adquirido un protagonismo importante, puesto que “conseguir un equilibrio social y espacial dentro de un área siempre ha sido un objetivo permanente dentro de la UE, y está basado en la idea de que la integración económica, y hasta cierto punto la integración espacial de la UE sólo es posible si las regiones y los países que la componen tienen un nivel comparable de desarrollo” (OCDE, 2001).

Según la definición oficial de la UE “la cohesión económica y social expresa la solidaridad entre los Estados miembros y las regiones de la Unión Europea y favorece el desarrollo equilibrado y duradero, la reducción de las divergencias estructurales entre regiones y países y la promoción de una real igualdad de oportunidades entre las personas” (Glosario Inforegio Castellano). Tomando como referencia las regiones (en terminología europea: el nivel de desagregación NUTE II), se han elaborado varios

informes sobre cohesión que realizan análisis comparados (Comisión de las Comunidades Europeas, 1996, 2001, 2002, 2003 y 2004).

- El **principio de solidaridad**. Éste podría considerarse un principio ‘general’, puesto que la concepción del desarrollo territorial como aquel que, manteniendo la diversidad, intenta paliar los desequilibrios territoriales, ya lleva implícita la solidaridad entre los distintos territorios que conforman un ámbito. No obstante, esta idea de solidaridad **en el espacio** debe ser completada con el principio de solidaridad **en el tiempo**. De este modo, es fundamental interpretar el desarrollo territorial como un objetivo a largo plazo, en el que se tomen en cuenta no sólo la situación actual, sino la posible evolución y consecuencias de las dinámicas territoriales, ya sean éstas espontáneas o planificadas.

En conclusión, el desarrollo territorial supone una noción relativamente nueva, que aglutina una amplia serie de principios interrelacionados y con un cuerpo teórico que necesita ser consolidado más profundamente. Este equipo no sólo está intentando profundizar en el concepto, elaborando una definición propia a partir de la conjunción de reflexiones individuales y fuentes académicas, sino que, además, está aportando una vertiente aplicada mediante la elaboración de una metodología y su aplicación al caso andaluz para medir el desarrollo territorial.

1.3. Marco territorial. Andalucía en el contexto europeo y español

1.3.1. Planteamientos iniciales

Desde hace ya más de tres décadas toda una serie de profundas alteraciones económicas, sociales, laborales, institucionales y territoriales, que suponen una verdadera mutación de la realidad antes imperante, está afectando a un buen número de países en el contexto de una economía crecientemente mundializada. Si, por una parte, las nuevas tecnologías de la información están contribuyendo a que se produzca una masiva incorporación de innovaciones y al desarrollo de nuevas formas de acumulación del capital; por otra, y en estrecha asociación con la llamada globalización económica, están dando lugar a la proliferación de flujos de información, tecnología, capital, productos y personas entre establecimientos de una misma firma, empresas, sectores y territorios, conformando un espacio abstracto de redes que interactúa con el espacio concreto de los lugares pero que se convierte en económicamente dominante (Levitt, 1983; Castells, 1985 y 1996; Michalet, 1985; Dolfus, 1997...).

Estos comportamientos socioeconómicos y territoriales están estrechamente relacionados con las formas con que operan las empresas para seguir acumulando beneficios en esta nueva fase de desarrollo capitalista, dentro de la lógica del sistema y, en consonancia con lo ocurrido durante las fases anteriores, se están produciendo también ahora nuevas contradicciones, disfunciones y problemas a los que es necesario hacer frente. Entre ellos cabe destacar la masiva pérdida de empleos, la precarización y fragmentación de los mercados de trabajo y el aumento de las desigualdades tanto sociales como territoriales.

En este último sentido, es importante señalar que tales cambios están afectando de muy distinta forma a los diferentes ámbitos territoriales, permitiéndoles insertarse con mejor o peor posición en el espacio de redes y, en consecuencia, en el sistema mundial según las estructuras por cada uno de ellos heredadas, así como por las estrategias de respuesta dadas por los agentes privados y públicos para hacer frente

a los nuevos retos. Y hay que tener muy en cuenta que es precisamente la capacidad de innovar e incorporar conocimiento la que permite utilizar de forma imaginativa, racional y eficiente los recursos propios, condicionando el modo de articulación de los territorios en un espacio mundial, desequilibrado y muy cambiante, en el que se contraponen áreas innovadoras y bien conectadas con las principales redes a aquellas otras marginales o incluso excluidas con falta de espíritu innovador y un deficiente acceso a dichas redes (Guillespie, 1993; Veltz, 1996).

En este contexto general de referencia, para profundizar en el conocimiento del desarrollo territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía resulta necesario considerar previamente cuál es su posición tanto en el contexto europeo como respecto a las restantes regiones españolas.

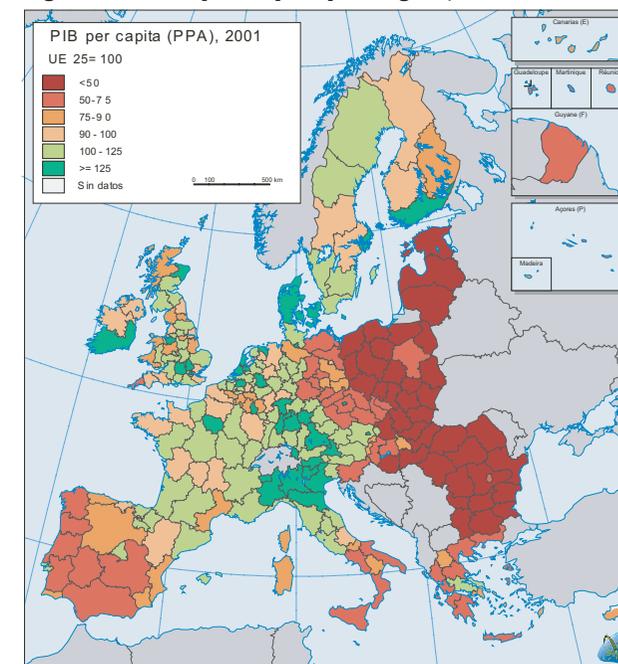
1.3.2. Crecimiento económico con graves alteraciones del mercado de trabajo

Son muy diversos los indicadores utilizados para llevar a cabo análisis que permitan conocer las tendencias socioeconómicas en curso e identificar las nuevas formas de desigualdad interterritorial. Entre los más comúnmente utilizados hasta ahora destaca, sin duda, el comportamiento del PIB que, como es sabido, mide la actividad económica realizada dentro de las fronteras de un país o región, ya sea por unidades económicas endógenas o exógenas. Como es lógico, la comparación de los valores absolutos de esta variable en los distintos ámbitos no tiene sentido, puesto que dichos valores cambian en función del tamaño de los mismos; en consecuencia, se suele utilizar como indicador la relación entre el PIB y el número de habitantes.

La figura 1.1 recoge la distribución del PIB por habitante en las regiones que forman parte de la Unión Europea o están en proceso de adhesión a la citada institución, tomando

como referencia el año 2001. Para poder llevar a cabo el análisis comparado, los valores obtenidos se han convertido a euros, teniendo así mismo en cuenta las diferencias en los niveles de precios de los distintos países, lo que se traduce en los llamados estándares de poder adquisitivo; a su vez, se ha calculado un valor índice con la media de los veintisiete países. Como puede apreciarse en el mapa, las diferencias entre los niveles de desarrollo económico son bastante significativas, obteniéndose los valores más favorables en las regiones del centro, oeste y norte europeo, mientras se concentran los más bajos en las que conforman la parte oriental. En España son cuatro las regiones con una relación

Figura 1.1. PIB per cápita por región, 2001.



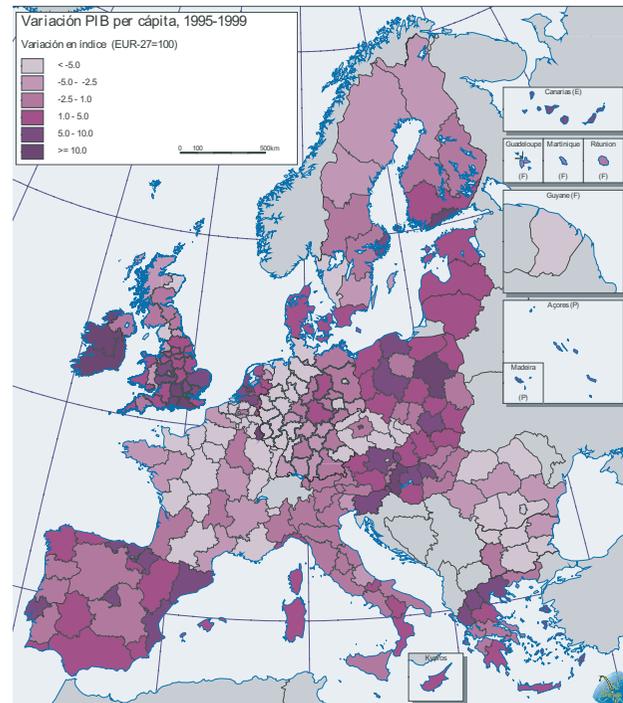
Fuente: Tercer Informe Intermedio sobre la Cohesión Económica y Social, 2004.

PIB/habitante por debajo de la media: Andalucía, Castilla La Mancha, Extremadura y Galicia, ocupando todas ellas una posición intermedia entre los intervalos que no alcanzan dicho nivel.

Si esto es así en el contexto europeo, algo similar ocurre en relación con la media española, pues mientras que la población andaluza en 2001 representaba el 18% de la del conjunto del Estado español, el PIB generado en la región sólo suponía el 13,7% en el mismo año de referencia (INE.).

Hay que tener en cuenta, por otra parte, que la evolución experimentada por este indicador en Andalucía durante la segunda mitad del decenio de los noventa fue, sin embargo, más positiva que la media europea. Como puede apreciarse en la figura 1.2, la región se sitúa de nuevo en el intervalo más próximo a la media, pero ahora entre aquellos que superan

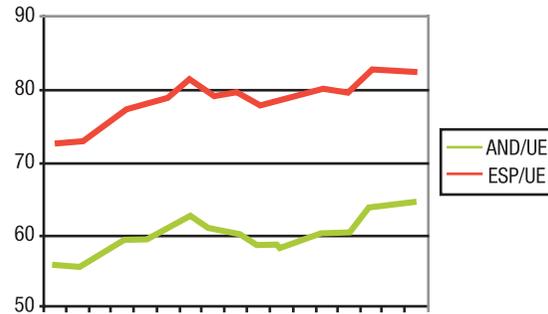
Figura 1.2. Variación del PIB per cápita, 1995-1999.



Fuente: Primer Informe Intermedio sobre la Cohesión Económica y Social, 2002.

este valor de referencia. Este crecimiento económico superior al valor medio no resulta, no obstante, suficiente para alcanzar la necesaria convergencia respecto a otras regiones más desarrolladas, tanto europeas como españolas, pues, precisamente en España, fue en las regiones con mayor nivel económico en las que más creció el PIB/habitante durante el período analizado; de este modo, Andalucía no logra reducir la distancia que la separa de ellas. No puede extrañar, por tanto, que, según muestra la figura 1.3, no se hayan producido cambios significativos en la posición relativa de esta Comunidad Autónoma con respecto al conjunto de España y de Europa.

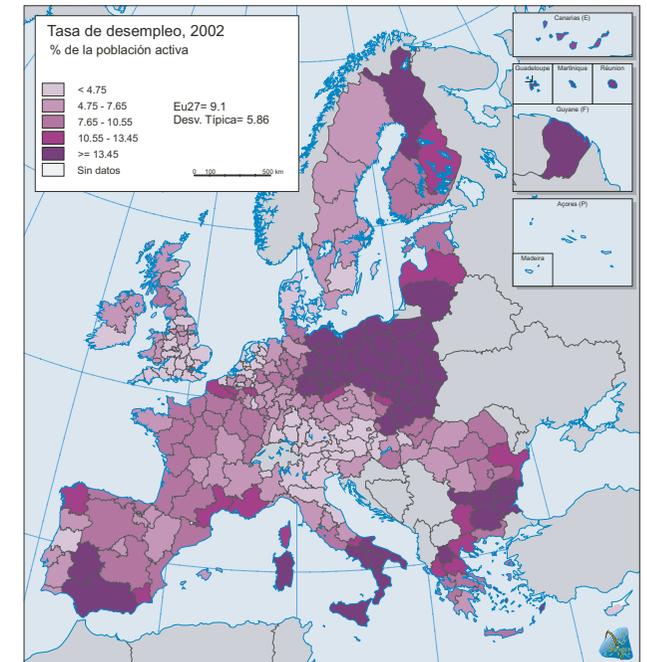
Figura 1.3. PIB per cápita en euros SPA (Estándar de Poder Adquisitivo). Andalucía y España con respecto a la UE, serie 1985-2001.



Fuente: Informe Económico de Andalucía, 2001.

Como es sabido, aunque en términos absolutos la evolución experimentada por el PIB puede considerarse en general positiva, no ocurre lo mismo con la del empleo, produciéndose así una importante contradicción respecto a las tesis mantenidas hasta ahora sobre la existencia de una relación directamente proporcional entre el crecimiento económico y la generación de puestos de trabajo. En este sentido, resulta bastante ilustrativo al respecto que, como muestra la figura 1.4, las tasas de paro sean significativamente altas en la mayor parte de las regiones europeas, situándose, además, Andalucía en el grupo de peor posición; es decir, en el que cuenta con mayores tasas de desempleo.

Figura 1.4. Tasa de desempleo. 2002.



Fuente: Tercer Informe Intermedio sobre la Cohesión Económica y Social, 2004.

Pese a que en los últimos años se ha reducido ligeramente la tasa de paro en Andalucía, en 2001 dicha tasa sólo era superada en España por Extremadura, de tal modo que las ciudades regiones, junto a Ceuta y Melilla, quedan a considerable distancia de las restantes (Cuadro 1.1).

Cuadro 1.1.
Tasa de paro por regiones en España, 2001.

Comunidades Autónomas	Tasa de paro
Extremadura	22,6
Andalucía	22,1
Ceuta y Melilla	21,7
Asturias	14,0
Galicia	13,8
Canarias	13,1
Cantabria	12,9
Castilla y León	12,5
Murcia	12,5
Castilla La Mancha	12,4
País Vasco	11,1
Comunidad Valenciana	10,8
Madrid	10,1
Cataluña	8,8
Baleares	6,7
Aragón	7,9
Rioja (La)	7,4
Baleares	6,7
Navarra	6,2

Fuente: INE y SIMA.

Pero, el análisis del paro permite sólo una visión muy parcial del comportamiento del mercado de trabajo, por lo que es necesario realizar una lectura más precisa de dicho comportamiento. En este sentido, uno de los indicadores más significativos al respecto es la tasa de empleo que, como es sabido, relaciona el número de ocupados con la población en edad de trabajar, que, obviamente, es para la que tendría que existir un adecuado número de puestos de trabajo; es por ello mucho más representativa que la tasa de actividad, que sólo incluye a los ocupados y a los parados dejando fuera a determinados colectivos (amas de casa, desanimados...) que por diversas razones, entre las que se incluye la falta de expectativas para conseguirlo, ni siquiera buscan empleo, con lo que los valores de la tasa de actividad oscilan mucho según coyunturas económicas, creciendo en

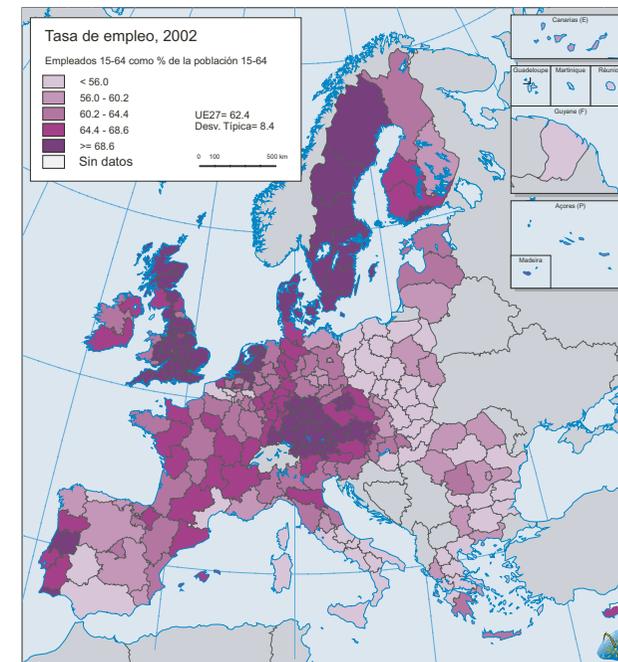
las etapas expansivas y decreciendo en las recesivas cuando lógicamente existen menos oportunidades de acceder a un trabajo remunerado. De este modo, al contabilizar a todos aquellos para los que sería necesario crear empleo, se profundiza más en la capacidad de la economía para generar el suficiente número de puestos de trabajo.

Aunque, en principio, se observan grandes similitudes entre los mapas que recogen las tasas de paro y las de empleo (Figuras 1.4 y 1.5), caben algunas matizaciones al respecto que resultan de interés, puesto que algunas regiones cambian significativamente de intervalo en relación con la media. En este sentido, cabe destacar, por ejemplo, lo ocurrido tanto en España como en Italia, países en los que son más las regiones que pasan a formar parte de las que cuentan con peores tasas de empleo. En el caso de Andalucía no se produce ningún cambio, situándose de nuevo la región entre aquellas que están teniendo más dificultades para generar el suficiente número de puestos de trabajo.

Ante lo anteriormente observado y dada la trascendental importancia que supone conocer la evolución experimentada por el mercado de trabajo en Andalucía, se han recogido en el cuadro 1.2 los principales parámetros que miden tal comportamiento entre los años 1976 y 2001, comparando a la región con la media española.

Según muestra el citado cuadro, resulta llamativo que los 12,67 millones de ocupados existentes en España en 1976 se vieran reducidos a 11,36 diez años más tarde (-1.309,6 miles), y que otro tanto ocurriera en Andalucía, donde los ocupados pasaron de 1,74 millones a 1,55 (-185,1 miles) en las mismas fechas de referencia. Sin embargo, mientras en España la tasa de ocupación se reducía 15,9 puntos porcentuales (de 95,3% a 79,4%), en Andalucía decrecía 20,6 puntos (de 90% a 69,4%); ello supuso un rápido y espectacular aumento del número de desempleados (2.326,8 miles en España y 795,5 miles en Andalucía según estimación de la EPA), lo que elevaba las tasas de paro entre 1976 y 1986 del 4,7% al 20,6% en España y del 10% al 30,6% en Andalucía, siendo estos últimos con mucho, los valores más altos de la Unión Europea. De este modo, los 5,3 puntos porcentuales de diferencia entre las tasas española y andaluza de 1976 aumentaron hasta 10 un decenio después. No puede olvidarse que ocurría esto precisamente en una

Figura 1.5. Tasa de empleo, 2002.



Fuente: Tercer Informe Intermedio sobre la Cohesión Económica y Social, 2004

región en la que, durante la etapa económicamente expansiva precedente, buena parte de su población había tenido que emigrar hacia otras regiones o países ante el grave problema de la falta de trabajo. (Sánchez Fernández-Morillas, 1993; Caravaca y Sánchez, 1995; Méndez, 1995 y 1996...).

A partir de 1986 y en estrecha relación con la recuperación económica generalizada experimentada tanto en España como en Andalucía, que coincide con una coyuntura expansiva de los mercados mundiales, creció el número de ocupados, pero, dado que lo hizo en mayor proporción el número de activos, continuó aumentando el total de desempleados superándose los 3,6 millones en España –lo que representaba una tasa de desempleo del 21,7%–, mientras se acercaba al millón el número de parados en Andalucía –lo que suponía una tasa del 32,1%–; de este modo se hacía aún mayor la diferencia entre ambas tasas (10,4 puntos) (Cuadro 1.2). Varios factores ayudan a entender tal situación: por una parte,

los procesos de reestructuración productiva, que afectaron muy duramente a muchas empresas y sectores, incidieron todavía más en una estructura industrial tan débil como la de Andalucía; por otra, el crecimiento experimentado por la población activa, a lo que contribuyeron tanto el cierre de las fronteras europeas a la inmigración –los que habían sido países de acogida intentaban también hacer frente a sus propias crisis y a las consiguientes pérdidas de empleos–, que había sido una importante válvula de escape para la población andaluza, como la tardía y progresiva incorporación de la

mujer al trabajo en España, proceso que ha sido aún más lento en la región, al tratarse de una sociedad más ruralizada y, por ello, más cerrada y tradicional.

No obstante, entre 1996 y 2001, la población activa ha crecido menos que la ocupada, con la consiguiente reducción del número de desempleados (-1.253,6 miles en España y -210,9 miles en Andalucía) y de las tasas de paro, que en la última de las fechas consideradas eran del 12,7% y del 22% respectivamente. Aunque esta última cifra sigue siendo inaceptable, en esta etapa el comportamiento del mercado

de trabajo andaluz ha evolucionado más positivamente que el del total nacional, reduciéndose ligeramente los puntos de diferencia entre las tasas de paro de España y Andalucía (de 10,4 a 9,3 puntos) (Cuadro 1.2).

Por su parte, durante el período ahora considerado las tasas de empleo, tras haber experimentado algunas oscilaciones, se han reducido ligeramente en Andalucía (1 punto porcentual), mientras que en España dicha reducción ha sido mucho mayor (15,8 puntos), por lo que aunque en el primero de los años analizados la situación andaluza era más negativa, en el último es menos favorable para el conjunto de España, cuya tasa de empleo queda 7,6 puntos por debajo de la de Andalucía.

Al grave problema que representa la demostrada incapacidad económica de las sociedades actuales para generar un número suficiente de empleos, hay que añadir, además, otro menos analizado hasta ahora y de carácter cualitativo: la baja calidad de buena parte de los creados, con la consiguiente fragmentación de los mercados de trabajo y los costes sociales que ello lleva aparejado. En este sentido, el análisis del empleo requiere matizaciones, de tal modo que el porcentaje que representan los contratos temporales frente a los fijos se convierte en un indicador de especial interés.

Como muestra la figura 1.6, que recoge el porcentaje de empleos temporales sobre el total en el año 2000, último para el que puede contarse con esta información, las conclusiones que pueden sacarse al respecto son poco tranquilizadoras; en este caso, es precisamente España el país en donde la situación es más negativa, puesto que es el único entre todos los europeos en el que la totalidad de sus regiones se encuentran incluidas en el intervalo más alto, superando el empleo temporal el 20%. Por el contrario, los mejores resultados se obtienen en las regiones que conforman el Reino Unido, buena parte de Italia y en las de los países situados más al este, en los que, según parece, no se ha flexibilizado tanto aún el comportamiento del mercado de trabajo. Nuevamente la situación andaluza resulta especialmente preocupante, siendo la región, no sólo española sino también europea, con un mayor peso de los contratos temporales, que alcanzan un porcentaje del 46,12%, valor situado a mucha distancia de los que obtienen las que ocupan las

Cuadro 1.2. Evolución del mercado de trabajo (miles de personas).

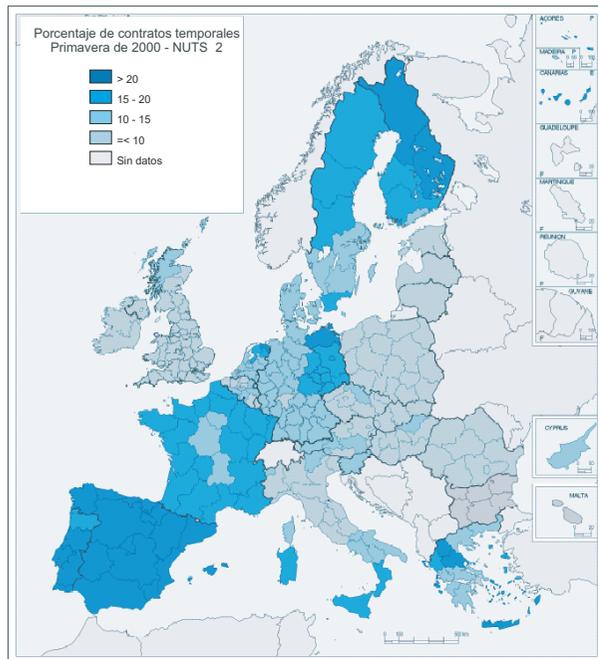
	1976	1986	1996	2001	1976-2001 Base 1976
Población mayor de 16 años					
Andalucía	4.102,5	4.890,8	5.615,0	5.918,4	+44,3%
España	25.517,7	29.052,4	32.267,7	33.799,9	+32,5%
Activos					
Andalucía	1.934,8	2.242,2	2.812,9	3.145,0	+62,5%
España	13.296,7	14.314,0	16.608,1	18.475,8	+38,9%
Ocupados					
Andalucía	1.740,6	1.555,5	1.910,2	2.453,2	+40,9%
España	12.668,8	11.359,2	12.999,7	16.121,0	+27,2%
Parados					
Andalucía	194,2	686,7	902,7	691,8	+256,2%
España	628,0	2.954,8	3.608,4	2.354,8	+275%
Tasa de actividad					
Andalucía	47,2%	45,8%	50,1%	53,1%	
España	52,1%	49,3%	51,5%	54,7%	
Tasa de ocupación					
Andalucía	90,0%	69,4%	67,9%	78,0%	
España	95,3%	79,4%	78,3%	87,2%	
Tasa de paro					
Andalucía	10,0%	30,6%	32,1%	22,0%	
España	4,7%	20,6%	21,7%	12,7%	
Tasa de empleo					
Andalucía	42,4%	31,8%	34,0%	41,4%	
España	49,6%	39,1%	40,3%	33,8%	

Fuente: EPA, Serie homogénea 1976-2001. INE.

siguientes posiciones, que son en este caso también españolas: Murcia (39,96%), Extremadura (38,59%) y Castilla la Mancha (38,22%).

Ante todo lo expuesto, puede concluirse que es necesario hacer un gran esfuerzo para que Andalucía logre reducir las importantes diferencias existentes respecto a las regiones europeas y españolas, especialmente aquellas que afectan al comportamiento del mercado de trabajo.

Figura 1.6. Porcentaje de empleos temporales, 2000¹.



Fuente: Eurostat Yearbook, 2003.

¹ Para las NUTS 2 alemanas de Koblenz, Trier y Rheinhessen-Pfalz los datos son de 1999.

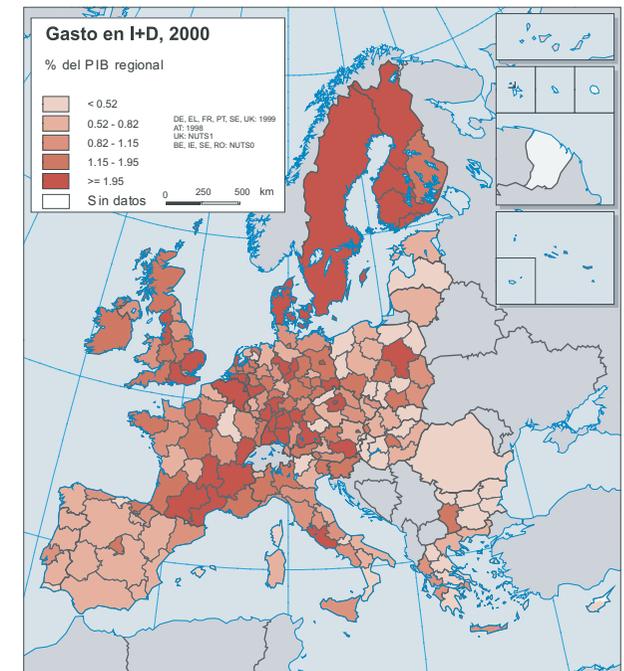
1.3.3. El desigual impacto territorial de la innovación

El rol central asumido por la innovación en el nuevo contexto que ahora se perfila la convierte en otro de los indicadores más representativos de la capacidad competitiva de las empresas y de los niveles de desarrollo económico. En efecto, tal y como se ha repetido en numerosas ocasiones, la innovación aplicada al sistema productivo permite obtener nuevos productos o mejorar los existentes, racionalizar los procesos de extracción, fabricación y distribución, utilizar formas de organización y gestión más eficientes, etcétera. Junto a lo anterior, la incorporación de la automatización flexible hace posible la reducción de los costes de coordinación interempresariales propiciando los procesos de descentralización productiva y contribuyendo a la formación de redes; a su vez, las mejoras en la difusión de informaciones favorecen la ampliación de las citadas redes en las que opera un número creciente de empresas. Por ello, tanto la producción de nuevas tecnologías como su incorporación al sistema productivo constituyen un importante factor de desigualdad interterritorial, impulsando una redistribución de actividades entre espacios centrales y periféricos.

Para profundizar en el conocimiento de este tipo de desigualdades se están manejando diversos indicadores, entre los que cabe destacar: los gastos realizados en I+D y su relación con el PIB, el empleo en industrias y servicios de alta tecnología o las demandas de patentes en este tipo de actividades.

El análisis de la distribución regional del llamado *coeficiente de esfuerzo tecnológico*, que relaciona los gastos en I+D con el PIB, está siendo uno de los indicadores de mayor interés y más comúnmente utilizados hasta ahora para medir la capacidad de innovación. Como puede observarse en la figura 1.7, los valores más altos corresponden a las regiones de Europa central y del norte, destacando sobre todo las de Suecia, parte de Finlandia, sur del Reino Unido, centro y sur de Alemania, sureste de Francia y buena parte de las que conforman el Benelux. En su conjunto, las Comunidades Autónomas españolas quedan muy mal situadas respecto a este indicador, destacando sólo Madrid y el País Vasco en el

Figura 1.7. Coeficiente de esfuerzo tecnológico, 2000².



Fuente: Tercer Informe Intermedio sobre la Cohesión Económica y Social, 2004.

intervalo superior al de la media, siendo Cataluña, Navarra y Asturias las que se encuentran en el intervalo correspondiente a dicho valor intermedio; como contrapunto, es Cantabria la región con un valor del coeficiente más bajo, mientras las restantes, aun contando con valores por debajo de la media, quedan situadas en un segundo intervalo.

² Los datos de Alemania, Grecia, Francia, Portugal, Suecia y el Reino Unido son de 1999. Los datos de Austria son de 1998. Los datos del Reino Unido son a nivel de NUTS 1. Los datos de Bélgica, Irlanda, Suecia y Rumanía son a nivel de NUTS 0.

Para profundizar en el análisis anterior, parece de interés considerar la evolución experimentada en España por el llamado coeficiente de esfuerzo tecnológico, lo que ayuda a conocer las tendencias más o menos innovadoras de las diferentes regiones (Cuadro 1.3). En relación con este parámetro, y teniendo en cuenta en primer lugar los valores correspondientes al año 2000, puede observarse que sólo tres regiones, Madrid, País Vasco y Cataluña, presentan valores del coeficiente superiores a la unidad. Este hecho contribuye a elevar considerablemente la media española cuyo coeficiente del 0,94, supera los obtenidos en todas las demás regiones; de tal modo que sólo Navarra, con un 0,92, se acerca a dicho valor, mientras quedan las restantes comunidades autónomas a bastante distancia de tales valores. Andalucía, con un coeficiente del 0,67, se encuentra también en este caso en una posición media.

Junto a lo anterior, interesa obviamente conocer la evolución experimentada por dicho coeficiente en las distintas regiones entre 1996 y 2000. En este sentido, han tenido comportamientos más favorables Asturias, Murcia y Extremadura, con crecimientos que superan 0,2 puntos, mientras que reducen el valor del coeficiente Canarias, País Vasco y Cantabria. El crecimiento de este indicador en Andalucía ha sido bastante reducido, produciéndose pequeñas oscilaciones en los valores del coeficiente durante los años analizados; no obstante, hay que tener muy en cuenta su situación de partida, pues, tras ocupar una quinta posición en el año 1996, desciende en el 2000 al noveno lugar, habiendo sido adelantada por Asturias, la Comunidad Valenciana, Murcia y Aragón (Cuadro 1.3).

Si en lugar de analizar la relación entre los gastos en I+D y el PIB, se considera separadamente a los primeros, destaca de nuevo con mucho Madrid; hecho que no es de

extrañar, puesto que en su aglomeración urbana se concentran las sedes sociales de las principales empresas, además de algunas grandes industrias, centros de investigación públicos y privados y universidades. Cataluña ocupa una segunda posición, siendo seguidas ambas regiones a considerable distancia por el País Vasco, Andalucía y la Comunidad Valenciana. Llama bastante la atención, según lo observado en los restantes indicadores considerados, que, en relación con éste, la comunidad autónoma andaluza se encuentre bastante bien situada entre las que conforman el Estado español. Pero, aún mejora la posición de Andalucía si lo que se analiza es el empleo en actividades de I+D, ocupando en este caso un tercer lugar por su importancia, aunque, como ocurría en el caso anterior, a bastante distancia de Madrid y Cataluña, que nuevamente se encuentran en los puestos de cabecera. Hay que tener en cuenta que entre estas dos últimas regiones suman un porcentaje del 53,1% del total de gastos realizados en I+D y un 47,2% de los empleos generados en este tipo de actividades, lo que pone de manifiesto la tendencia espacialmente muy concentrada de la innovación.

Para poder matizar aún más lo ocurrido en Andalucía y España se analiza la evolución experimentada por estas dos variables. Como recoge el cuadro 1.4 el peso de la inversión en I+D realizada en esta comunidad autónoma ha ido aumentando a un ritmo mucho más acelerado que el experimentado por el conjunto de España, lo que ha supuesto que pase de representar el 7,61% del total nacional durante el período 1987-90 al 9,68% entre 1996-2000. No obstante, esta proporción ha decrecido durante el último año analizado, suponiendo ahora un 8,6% (Cuadro 1.5). Todavía es mayor el dinamismo relativo de la región si se analiza la evolución del empleo generado por este tipo de actividades, puesto que la participación del empleo en I+D andaluz respecto al del conjunto de España pasa del 7,54% al 11,29% desde 1987 a 2000, y aún experimenta más crecimiento en el último año de referencia, alcanzando un porcentaje del 11,8% (Cuadros 1.4 y 1.5). No obstante, no puede olvidarse que el peso de las actividades de I+D localizadas en Andalucía respecto a las de el total de España queda muy por debajo del 18% que representa la población de la región en el conjunto del Estado.

Cuadro 1.3. Coeficiente de esfuerzo tecnológico (gastos I+D/PIB) por comunidades autónomas.

Comunidades Autónomas	1996	1998	2000	1996-2000
C. de Madrid	1,64	1,61	1,67	+ 0,03
País Vasco	1,23	1,25	1,20	- 0,03
Cataluña	0,92	1,08	1,11	+ 0,19
Navarra	0,74	0,83	0,92	+ 0,18
Andalucía	0,62	0,68	0,67	+ 0,05
Aragón	0,57	0,71	0,71	+ 0,14
Asturias	0,57	0,54	0,81	+ 0,24
C. Valenciana	0,56	0,63	0,74	+ 0,18
Cantabria	0,53	0,83	0,47	- 0,06
Castilla y León	0,52	0,52	0,64	+ 0,12
Murcia	0,50	0,58	0,74	+ 0,24
Canarias	0,50	0,53	0,49	- 0,01
Galicia	0,48	0,54	0,63	- 0,15
Castilla La Mancha	0,40	0,48	0,57	+ 0,17
Rioja (La)	0,39	0,50	0,61	+ 0,22
Extremadura	0,34	0,43	0,54	+ 0,20
Baleares	0,21	0,29	0,25	+ 0,04
Total España	0,83	0,90	0,94	+ 0,11

Fuente: INE.

Cuadro 1.4. Evolución de la inversión y el empleo en actividades de I+D.

PERÍODOS	ANDALUCÍA				ESPAÑA			
	Inversión (millones ptas.)	%	Empleos	%	Inversión (millones ptas.)	%	Empleos	%
1987-1990	97.633	7,61	17.796	7,54	1.283.351	100	236.132	100
1991-1995	231.971	8,54	36.604	9,59	2.715.536	100	381.846	100
1996-2000	375.554	9,68	55.819	11,29	3.880271	100	494.366	100

Fuente: INE.

Cuadro 1.5. Distribución regional de la I+D en España, 2001.

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	GASTOS I+D		EMPLEOS I+D (EQUIVALENCIA DEDICACIÓN PLENA)	
	Miles de euros	%	Nº de empleos	%
ANDALUCÍA	538.331	8,6	14.785,3	11,8
ARAGÓN	139.582	2,2	3.466,4	2,8
ASTURIAS	99.022	1,6	2.560,6	2,0
BALEARES	38.404	0,6	759,5	0,6
CANARIAS	136.692	2,2	3.336,6	2,6
CANTABRIA	46.314	0,7	991,4	0,8
CASTILLA Y LEÓN	295.943	4,8	6.534,7	5,2
C.-LA MANCHA	72.211	1,2	1.534,4	1,2
CATALUÑA	1.333.896	21,4	26.037,0	20,7
C. VALENCIANA	446.565	7,2	9.961,7	7,9
EXTREMADURA	66.295	1,1	1.400,0	1,1
GALICIA	240.265	3,9	5.937,1	4,7
MADRID	1.974.212	31,7	33.368,5	26,5
MURCIA	100.989	1,6	2.351,6	1,9
NAVARRA	114.065	1,8	2.556,7	2,0
PAÍS VASCO	561.104	9,0	9.560,3	7,6
RIOJA (LA)	23.268	0,4	608,1	0,5
TOTAL	6.227.157	100,0	125.749,9	100,0

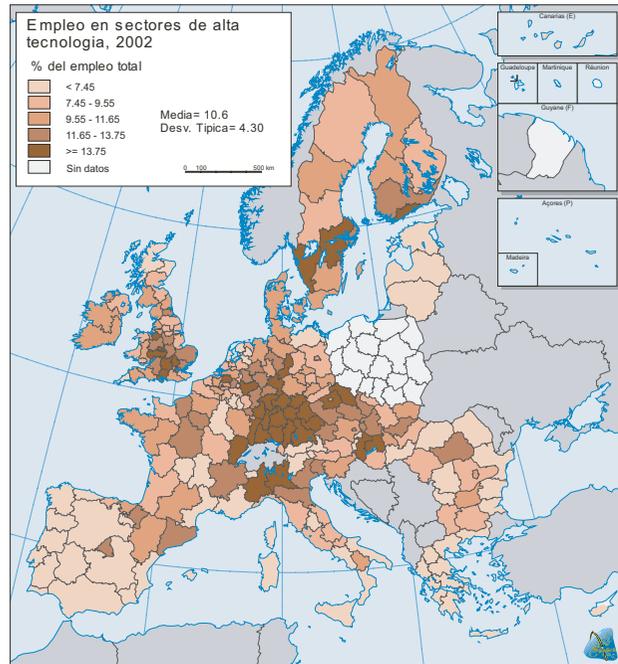
Fuente: INE.

Otro indicador generalmente utilizado para analizar la capacidad de innovación de los distintos ámbitos territoriales es el empleo generado por los sectores vinculados a la alta tecnología. Según muestra la figura 1.8, que relaciona el empleo en este tipo de empresas con el número total de empleos, el grado de concentración territorial de las mismas es sustancialmente alto; destacando significativamente buena parte de las regiones alemanas, sobre todo las situadas en el centro y en el sur, junto a algunas otras más dispersas localizadas en el Reino Unido, centro y este de Francia, Países Bajos y norte de Italia. En el caso español, sólo Madrid, Cataluña y Navarra se incluyen en el intervalo más alto, destacando también, aunque formando parte ya del segundo intervalo, Aragón y País Vasco. De nuevo, Andalucía se encuentra situada en el intervalo menos favorable.

Esta tendencia territorialmente tan concentrada se agudiza todavía más si se analiza el número de patentes demandadas en sectores de alta tecnología, lo que da una visión aún más precisa, no ya de dónde se utiliza, sino de dónde se genera la innovación más avanzada. En este sentido, la figura 1.9 recoge, por una parte, el número total de patentes y, por otra, la relación entre dicha variable y el número de habitantes; pudiendo apreciarse muy claramente cuáles son las regiones que conforman el espacio central europeo, en el que destacan una vez más significativamente por el número de demandas, por ejemplo, las regiones del sur de Alemania y las que conforman los Países Bajos, así como la región Île de France. Los débiles resultados obtenidos en España para esta variable evidencian que sigue siendo necesario hacer un considerable esfuerzo en I+D si se quiere llegar a reducir la brecha tecnológica que la separa de los países europeos económicamente más desarrollados.

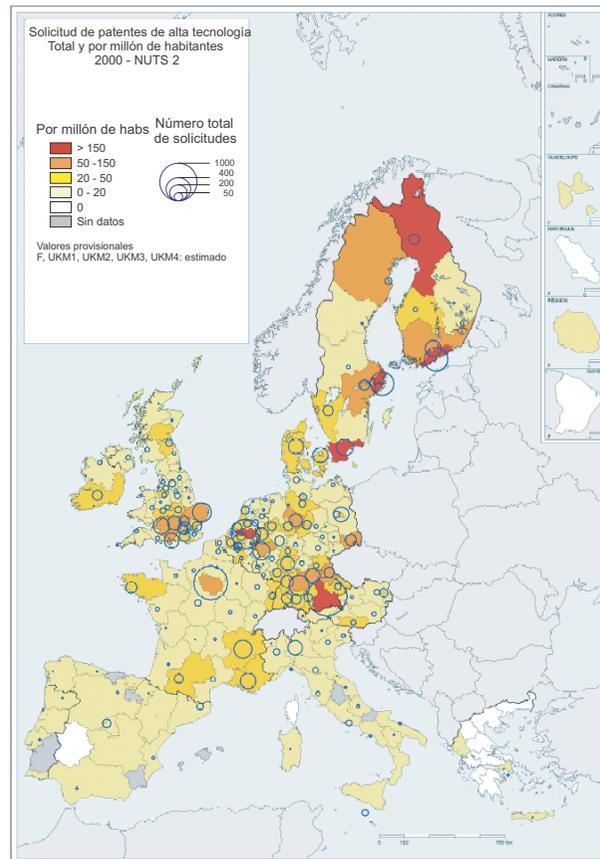
En definitiva, el efecto combinado que ejercen los diferentes procesos asociados a las nuevas lógicas productivas y a la incorporación de nuevas tecnologías contribuye a potenciar los desequilibrios interregionales, aunque asociados ahora a una redistribución territorial de actividades y empleos de carácter cualitativo al concentrar muy específicamente las actividades económicas más avanzadas tecnológicamente y, por ello, más competitivas.

Figura 1.8. Empleo en sectores de alta tecnología, 2002.



Fuente: Tercer Informe Intermedio sobre la Cohesión Económica y Social, 2004.

Figura 1.9. Solicitudes de patentes, totales y por millón de habitantes, 2001³.



Fuente: Eurostat Yearbook, 2003.

1.3.4. Desequilibrios y contrastes en el bienestar social

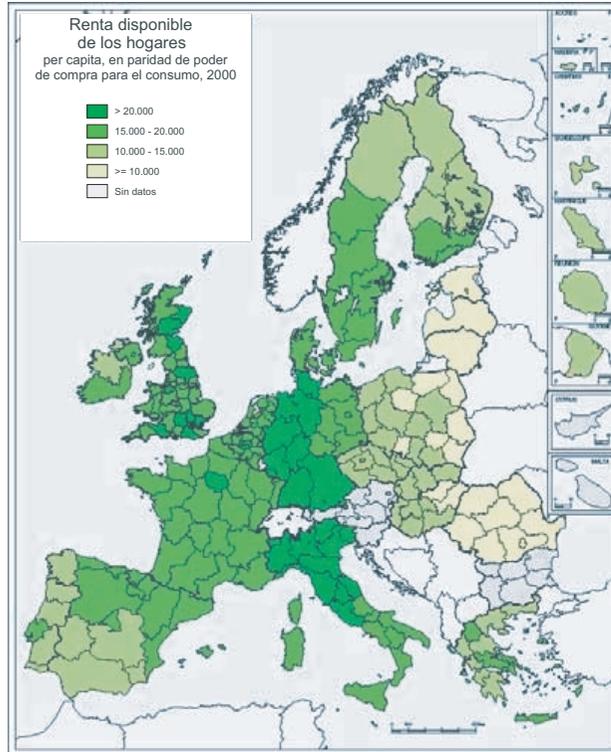
Como complemento imprescindible al análisis anterior, para conocer las condiciones en que se inserta Andalucía en el espacio europeo hay que considerar también algunos otros indicadores más vinculados a la riqueza/pobreza de los habitantes y a los niveles de bienestar social que éstos pueden disfrutar. En este sentido, interesa analizar las diferencias interregionales existentes en la dotación de los recursos económicos de que disponen los ciudadanos, lo que puede medirse a través de los niveles de renta disponible en los hogares, parámetro que permite aproximarse a sus ingresos y a su consiguiente capacidad de gasto y ahorro. Por su parte, los niveles de bienestar deben relacionarse con las posibilidades de acceso a los servicios sociales básicos, para lo que suelen utilizarse, entre otros, indicadores relacionados con la sanidad y la educación.

Respecto al análisis de la riqueza, los datos de la figura 1.10, que recoge la distribución regional de la renta disponible por los hogares europeos en 2000, permite sacar algunas conclusiones de interés. Para medirla se parte de la base de que la *renta primaria disponible* es la generada en las transacciones de mercado una vez descontados los intereses, mientras que la llamada *renta secundaria* es la que incluye los beneficios y transferencias del Estado que no se realizan en especie; deduciendo de la suma de ambas los impuestos sobre la renta y la riqueza así como las cotizaciones se obtiene la *renta disponible* en los hogares.

Según puede observarse en la citada figura, como era de esperar los niveles más altos de renta los obtienen los hogares de las regiones del centro y norte europeo, que, como es de sobras conocido, son las más desarrolladas económicamente; destacan sobre todo en el mapa por incluirse en los intervalos más altos algunas de las regiones que conforman el Reino Unido, las más occidentales de Alemania, las situadas al sur de Suecia y Finlandia y las que se extienden por el centro y norte de Italia, a las que hay que añadir la región de París. Como contrapunto a lo anterior, son las regiones situadas más al este y aún en proceso de adhesión a la Unión

³ Valores provisionales. Los datos de Francia y de los NUTS de Escocia son estimados.

Figura 1.10. Renta disponible de los hogares, 2000⁴.



Fuente: Eurostat Yearbook, 2003.

Europea las que cuentan con valores de renta por hogares más bajos.

En el caso de España no hay ninguna Comunidad Autónoma que se incluya entre las que ocupan el primer nivel, si bien superan el valor medio Asturias, Cantabria, País Vasco, Navarra, La Rioja, Aragón, Cataluña, la Comunidad Valenciana, Baleares y Madrid. Quedan por debajo de este valor medio, aunque ocupando también una posición intermedia, Galicia, Extremadura, Castilla-La Mancha, Murcia y Andalucía, sin que ninguna, en este caso, forme parte del grupo peor situado.

⁴ Dinamarca: datos de NUTS 1. Francia, Irlanda, Países Bajos y Reino Unido: datos estimados.

Bastante más expresivos socialmente que el anterior son aquellos otros indicadores estrechamente relacionados con la calidad de vida y el bienestar de la población, por lo que su conocimiento permite obtener una visión mucho más precisa del grado de cohesión socio-territorial existente en Europa. Para su análisis se han seleccionado dos de entre los indicadores considerados más significativos: las camas de hospital respecto al número de habitantes y el porcentaje de jóvenes cuyo nivel educativo no ha superado más que el segundo grado elemental.

La figura 1.11 resulta muy ilustrativa de las diferencias en los niveles de atención sanitaria que disfruta la población y, en general, este indicador se correlaciona bastante con el gasto total en salud realizado en cada región. En esta ocasión, son muchas menos las regiones incluidas en el intervalo más alto, encontrándose además mucho más dispersas por el mapa europeo sin que pueda apreciarse una relación directamente proporcional entre el número de camas por mil habitantes y el nivel de desarrollo económico. En relación con esto último, no deja de resultar sorprendente la falta de información existente en buena parte de las regiones que conforman la Gran Bretaña y las deficiencias sanitarias que presentan aquellas otras para las que se cuenta con información en el citado país. Se incluyen así mismo en los intervalos más bajos regiones del sur y centro de Italia, la casi totalidad de Grecia y todas las de Portugal.

En cuanto a España, la situación es también notoriamente negativa. Todas las comunidades autónomas cuentan con valores por debajo de la media europea y, en su mayor parte, se incluyen, además, en el intervalo más bajo; de tal modo que tan sólo Cantabria, Navarra, Aragón, Baleares y Cataluña destacan algo en el mapa al contar con unas dotaciones ligeramente mejores que el resto del país. Andalucía queda también situada entre las que tienen menos camas de hospital por mil habitantes.

Como complemento a lo anterior, se utiliza ahora otro indicador muy íntimamente relacionado con el nivel de bienestar social y que, además, afecta muy especialmente al desarrollo futuro de una población: el nivel educativo. Obviamente, el comportamiento del citado parámetro está muy relacionado con las políticas educativas y los

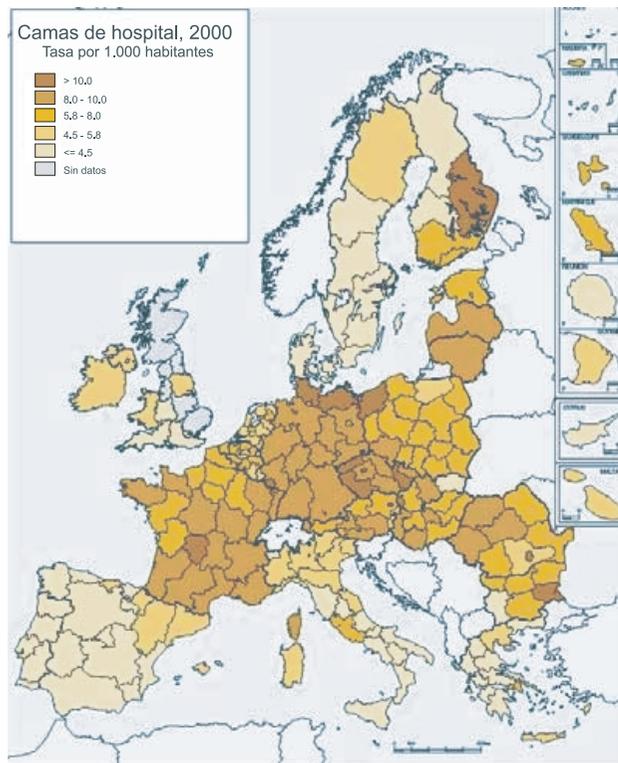
presupuestos a ellas asignados. En este sentido, se ha optado por utilizar la figura 1.12 que muestra el porcentaje de jóvenes entre 18 y 24 años que ha superado la enseñanza secundaria elemental pero no está matriculado en secundaria superior, formación profesional o universidades.

En este caso, los intervalos más bajos corresponden lógicamente a las situaciones más positivas, llamando bastante la atención que una buena parte de las regiones situadas en la Europa del Este, con la excepción de las situadas en los extremos norte y sur, se integren en este intervalo, hecho que resulta especialmente significativo en el caso de Alemania. En esta ocasión, la situación de Gran Bretaña mejora sustancialmente, quedando incluidas la mayoría de sus regiones en los intervalos más favorables y casi todas mejor situadas que la media.

Una vez más, el comportamiento de este parámetro en las regiones españolas es muy negativo, quedando todas ellas por debajo de la media con la excepción del País Vasco, que se incluye precisamente en el intervalo que corresponde a dicho valor. Por su parte, Asturias, Castilla León y Navarra ocupan una posición intermedia, aunque sus porcentajes siguen siendo menos favorables que los correspondientes a la media europea. Andalucía presenta un mal registro al igual que las restantes comunidades autónomas.

Tras el análisis realizado en este apartado, puede concluirse que el crecimiento económico y los niveles de competitividad deben ir acompañados de una mejora de los niveles de bienestar social y calidad de vida de la población para que se llegue a alcanzar un verdadero desarrollo territorial. Desde esta perspectiva, no puede dejarse al margen el hecho de que un verdadero proceso de construcción europea exige la aplicación de políticas de intervención dedicadas a solventar los efectos indeseados provocados por el crecimiento económico y que tengan como objetivo prioritario atender a las necesidades básicas de los ciudadanos. Sólo así podrá avanzarse en el necesario proceso de cohesión social y desarrollo territorial.

Figura 1.11. Camas de hospital por 1.000 habitantes, 2000⁵.

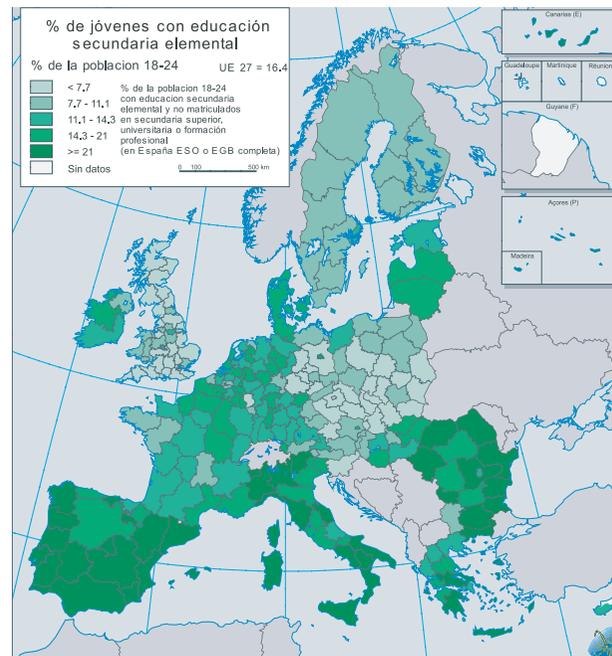


1.3.5. Potencialidades y retos ambientales

Junto a los indicadores hasta ahora utilizados, es necesario observar también las diferencias interregionales europeas relacionadas con las formas de uso y abuso del medio natural. En este sentido, es necesario considerar si son mayores o menores las presiones ejercidas por las sociedades actuales

⁵ Dinamarca, Grecia, Irlanda, Luxemburgo: datos de 1999. Dinamarca, Irlanda, Reino Unido: datos de NUTS 1.

Figura 1.12. Jóvenes con educación secundaria elemental.



sobre dicho medio que, por una parte, contiene importantes recursos que requieren un tratamiento respetuoso que evite la alteración de los ecosistemas y, por otra, presenta ciertas limitaciones y restricciones que deben ser tenidas en cuenta para la consecución del tan mencionado desarrollo sostenible. No puede olvidarse que esta forma de desarrollo, asociada a la solidaridad en el tiempo, constituye sólo una parte del concepto más amplio de desarrollo territorial, que incluye también la solidaridad en el espacio.

La componente ambiental, junto con la económica y la social, es pues una parte muy importante de las dinámicas de desarrollo. Para su análisis se han seleccionado algunos de los indicadores regionalizados recogidos en los informes disponibles.

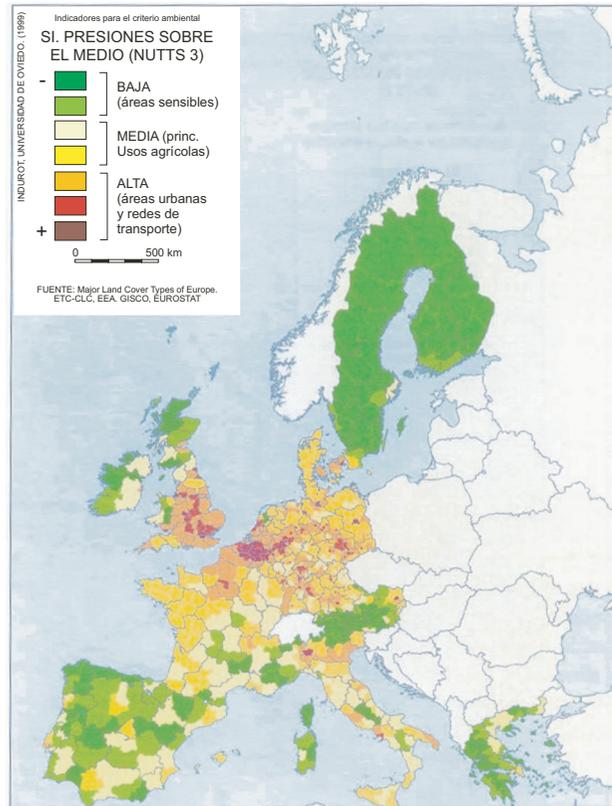
En primer lugar, resulta muy interesante la información acerca de las presiones ejercidas sobre el medio (Figura 1.13). Como muestra el mapa, tales presiones son especialmente intensas en las regiones situadas en el centro de Europa y que en buena parte son las que cuentan con una mayor concentración tanto de población como de actividades económicas. En el extremo contrario, se sitúan la mayor parte de las regiones de los países nórdicos, las situadas en el oeste y norte de la Gran Bretaña, parte de Europa central, Grecia y Portugal.

En España la situación respecto a este parámetro es bastante más positiva, incluyéndose la mayor parte de los territorios que conforman las distintas comunidades autónomas en niveles de presión considerados bajos o muy bajos. Sólo la Comunidad de Madrid en su totalidad, además de algunas zonas de Baleares, Cataluña, Comunidad Valenciana, Castilla y León y Andalucía quedan clasificadas en el grupo sometido a una presión considerada media. En consecuencia, desde esta perspectiva puede considerarse que la situación española es relativamente mejor que la de la media europea.

Como contrapunto a lo anterior, constituye un segundo indicador significativo el grado de protección al que se han sometido algunos territorios especialmente sensibles, lo que pone en evidencia la mayor o menor preocupación medioambiental mostrada por las sociedades. Como muestra la figura 1.14, la proporción de superficie protegida, teniendo también en cuenta su nivel de protección es considerablemente alta en muchas de las regiones alemanas y centro europeas así como de las que se sitúan en el centro y sur de la Gran Bretaña, mientras destacan sobre todo las regiones italianas y la casi totalidad de las griegas por su baja protección.

En España, las comunidades autónomas que se incluyen en el intervalo correspondiente a la protección muy alta son Cantabria, La Rioja y Baleares. Quedan, por su parte, las restantes en una posición intermedia, a excepción de Asturias, Navarra y Andalucía, cuyo grado de protección es considerado alto. El esfuerzo realizado en éste sentido en la región andaluza durante los últimos años puede hacerla cambiar hacia una mejor posición relativa en un futuro próximo.

Figura 1.13. Presiones sobre el medio ambiente.

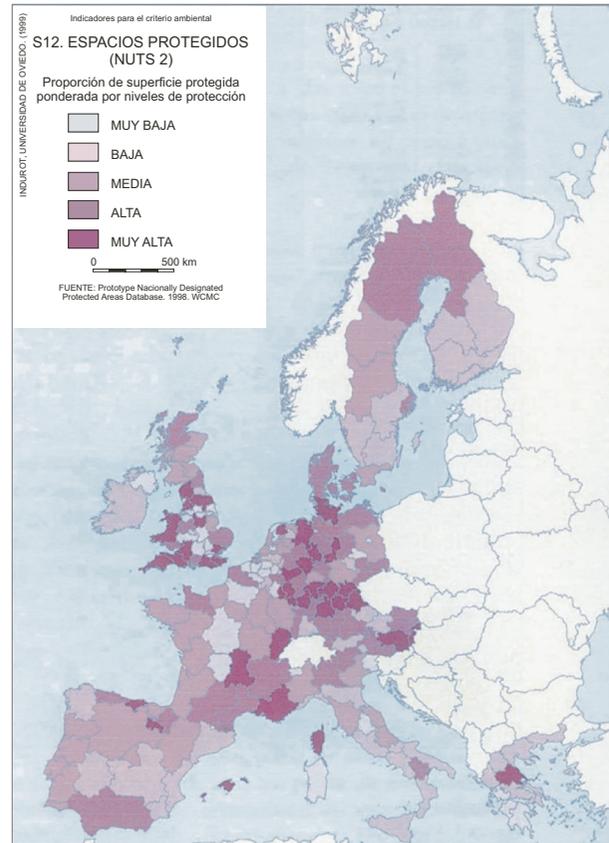


Fuente: Colina, Marquín y García (2003).

1.3.6. Subsistemas urbanos regionales y desarrollo territorial

El proceso de integración europea parece estar propiciando la consolidación de un verdadero sistema urbano a esta escala, en el que se acentúa tanto el peso de las grandes aglomeraciones que ocupan el rango superior de la jerarquía del sistema, como la competencia entre ciudades y territorios.

Figura 1.14. Proporción de superficie protegida ponderada por niveles de protección.



Fuente: Colina, Marquín y García (2003).

Como consecuencia de lo anterior, crece el interés por desarrollar estrategias encaminadas a poner en valor los recursos genéricos locales para poder convertirlos en específicos y contribuir con ello a potenciar las ventajas competitivas dinámicas de cada ámbito. Por otra parte, constituye un hecho generalmente aceptado que la existencia de sistemas urbanos equilibrados, policéntricos y con una malla densa de ciudades pequeñas y medias representa una indudable

ventaja de partida que ayuda a avanzar en los procesos de desarrollo territorial.

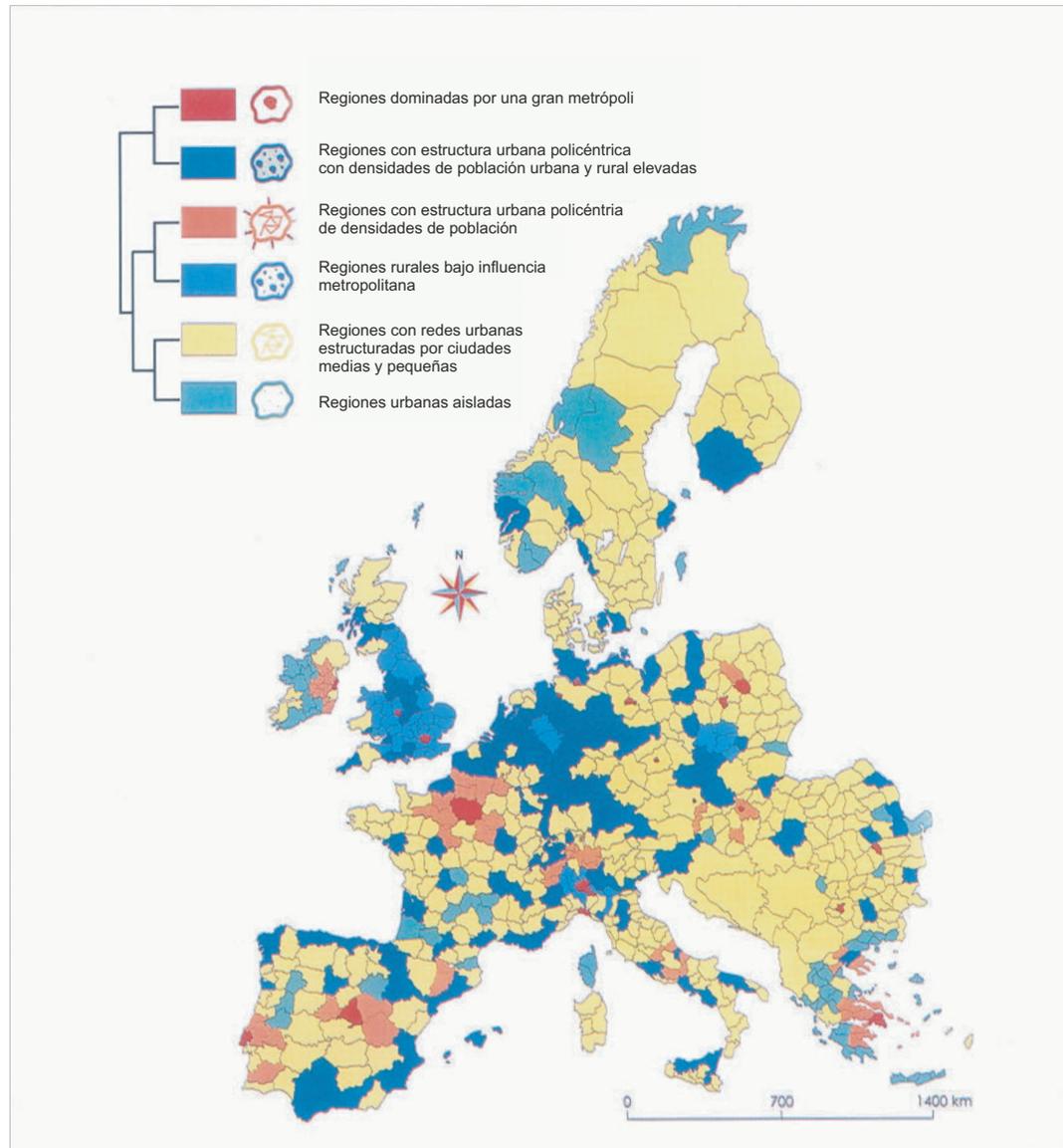
En este contexto, adquieren especial significado e importancia las diferencias existentes entre los subsistemas urbanos regionales europeos, habiéndose realizado algunas tipologías que ayudan a categorizarlos. En la figura 1.15 se recoge una de ellas que, como puede observarse, distingue seis modelos.

Según se recoge en la citada figura, desde esta perspectiva es mayor la diversidad regional existente en el centro y oeste europeo, en donde están presentes las seis categorías establecidas. Por el contrario, resultan dominantes en el norte y en el este las regiones con redes urbanas estructuradas por ciudades medias y pequeñas o las calificadas como aisladas. En España pueden observarse los seis tipos, correspondiendo a Andalucía dos: el basado en una estructura urbana policéntrica con densidades de población elevadas y el que cuenta con redes estructuradas por ciudades medias y pequeñas.

En relación con lo anterior, no hay que olvidar que repetidamente se ha venido señalando que uno de los principales recursos con que cuenta Andalucía es su completo y equilibrado sistema urbano, y ello debido tanto al rango de los núcleos que lo componen como a su forma de distribución territorial (Feria, J.M. 1992; Zoido, F., 1995 y 1996; Cruz, J. 1996...).

En definitiva, aunque en relación con buena parte de los indicadores tradicionalmente utilizados para medir las diferencias interregionales Andalucía se inserta con una débil posición en el espacio europeo, es también cierto que cuenta con ciertos recursos y potencialidades que pueden permitirle reducir la brecha que la separa de las regiones europeas económicamente más desarrolladas. Dicho proceso debe hacerse, además, no a través de un modelo de crecimiento económico convencional sino evolucionando según modelos en los que, junto al necesario desarrollo de la economía, se considere también la importancia del bienestar social, la calidad de vida y el respeto ambiental; es decir, con comportamientos más acordes con verdaderos procesos de desarrollo territorial.

Figura 1.15. Tipología de los sistemas urbanos europeos.



Fuente: Estrategia Territorial Europea, 1999.