

FLORENCIO ZOIDO NARANJO Y JUAN VICENTE CABALLERO SÁNCHEZ
Universidad de Sevilla

Desarrollo y cohesión territorial en Andalucía. Metodología para una medición periódica de los desequilibrios territoriales intrarregionales

RESUMEN

Se ha pretendido crear una base de datos estadísticos y ensayar una metodología para conocer y medir periódicamente los desequilibrios territoriales internos existentes en Andalucía. El estudio parte de precisiones conceptuales sobre expresiones de significado todavía ambiguo, así como de un entendimiento del desarrollo que incluye referencias a recursos naturales, riqueza, actividades económicas y bienestar social.

RÉSUMÉ

Développement et cohésion territoriale en Andalousie. Méthodologie pour l'évaluation périodique des déséquilibres territoriaux intrarégionaux.- Les objectifs principaux sont la création d'une base de données statistiques et le dessin d'une méthodologie apte à connaître et à évaluer périodiquement les déséquilibres territoriaux internes existants en Andalousie. Du point de vue conceptuel l'étude propose des précisions pour des expressions dont la signification reste encore un peu ambiguë et assume une notion de développement qui intègre des aspects relatifs aux ressources naturelles, à la richesse, aux activités économiques et au besoins sociaux.

ABSTRACT

Development and territorial cohesion in Andalusia. Methodology for a periodic valuation of the territorial intraregional inequities.- The aim of this investigation has been the creation of a statistical database and to test a methodology to know about and periodically measured the regional disequilibrium in Andalusia. This work defines some concepts that still have an ambiguous meaning, and understands the development in terms of natural resources, richness, economic activities and social welfare.

Palabras clave / Mots clé / Key words

Andalucía, cohesión territorial, desarrollo territorial, desequilibrios territoriales, ordenación del territorio.

Andalousie, cohésion territoriale, développement territorial, déséquilibres territoriaux, aménagement du territoire.

Andalusia, territorial cohesion, spatial development, territorial disequilibriums, regional planning.

I PLANTEAMIENTOS CONCEPTUALES Y OBJETIVOS

LA BASE de este artículo es el Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía (IDTA), una investigación realizada por un equipo de profesores de las Universida-

des de Sevilla, Huelva y Pablo de Olavide¹, a partir de un convenio con la Compañía Sevillana de Electricidad

¹ Dicho equipo ha estado formado por los profesores I. Caravaca Barroso, V. Fernández Salinas, R. M. Madrid Calzada, M. Marchena Gómez, L. del Moral Ituarte, J. F. Ojeda Rivera, J. Ojeda Zújar, J. M. Romero Valiente, R. Silva

y el Instituto de Estadística de Andalucía. Con dicha iniciativa se pretende crear una metodología para hacer un seguimiento periódico de la evolución de aquellos aspectos de la realidad a los que se puede atribuir un significado de desarrollo equilibrado o de cohesión interna en la Comunidad Autónoma.

Este punto de vista se hace necesario en un territorio de la diversidad, dimensiones y situación socioeconómica de Andalucía. El planteamiento inicial equivale, por tanto, al que se hace en otros niveles políticos y que ha alcanzado ya una cierta continuidad por lo que se refiere a la Unión Europea, con la realización desde 1986 de seis informes sobre la cohesión del espacio comunitario, medida a escala regional². El concepto de cohesión referido a un territorio incorpora las alusiones, más frecuentes, a la cohesión social, económica o política, introduciendo un matiz propio que da prioridad a los aspectos geográficos, a la distribución espacial de los hechos y sus consecuencias. Una cohesión territorial débil o insuficiente fomenta los particularismos (localismos, provincialismos, regionalismos y nacionalismos) y la insolidaridad o escasa cooperación entre partes de un ámbito unitario. Los desequilibrios territoriales no pueden ser ignorados en el proyecto de convivencia que es cualquier *politeya*; su olvido tiende o conduce a la fragmentación o al enfrentamiento de los integrantes de dicho ámbito. Sin embargo no resulta fácil precisar o medir los desequilibrios territoriales; se constatan diferencias y se rechazan frecuentemente desigualdades en aspectos concretos, pero es más complicado formular y compartir una valoración de conjunto respecto a hechos tan complejos como son los territorios unitarios o sus partes integrantes.

El equilibrio territorial tiene que ser entendido como una aspiración sostenida, aunque nunca plenamente conseguida, en una realidad multifacética y dinámica. No debe ser atribuido al espacio geográfico en abstracto ni por unidades constantes de superficie, sino al territorio y a los componentes de un ámbito organizado, es decir, subdividido en partes con entidad administrativa o política que reúnan rasgos de responsabilidad o capacidad de gestión; para este análisis se hace imprescindible, así mismo, distinguir entre diversidad y desigualdad en el

territorio. Mientras la diversidad proviene de caracteres propios entendidos como valiosos y que deben ser mantenidos, ante las desigualdades no caben otras actitudes públicas sino aquellas que se planteen su erradicación.

De acuerdo con su conformación natural, su devenir histórico y los hechos que caracterizan a una determinada coyuntura, la sociedad de cada territorio o parte de él, en el sentido antes expresado, aspira a alcanzar, sostener o mejorar sus propios niveles de desarrollo. En relación a un espacio políticamente unitario aunque con dimensión y diversidad interna, caso de la comunidad autónoma de Andalucía, el desarrollo territorial debe, en tanto que objetivo político, ser entendido simultáneamente como *desarrollo en el territorio* y *desarrollo por territorios*; importan la presencia y distribución de los hechos en sí mismas y por coherencia con los aspectos constitutivos, evolutivos y potenciales del ámbito considerado en conjunto y en sus partes integrantes. Cada una de ellas, debe cooperar en relación al todo y hacerlo de forma congruente con sus propias características; es decir, contribuir al desarrollo espacialmente equilibrado y basado en los recursos y capacidades propias de cada lugar. La organización unitaria debe proporcionar a cada componente o parte del territorio las dotaciones infraestructurales que convengan al ejercicio de las actividades productivas y a los intercambios, según el tipo de desarrollo deseado y posible, así como los bienes y servicios que garanticen a cada persona, con independencia de su lugar de residencia, una auténtica igualdad de oportunidades en relación al disfrute de los derechos individuales o sociales legalmente reconocidos.

1. OBJETIVOS Y MÉTODOS

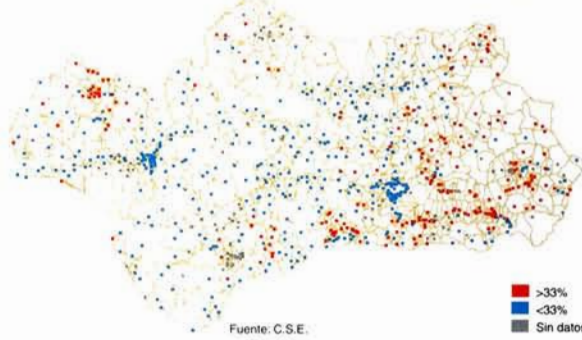
Abordar científicamente las cuestiones anteriormente planteadas presenta varios aspectos de interés que pueden ser considerados también como objetivos comunes a conseguir por cualquier sociedad. En primer lugar se trata de dar contenido a un debate insoslayable y permanente en todo ente político de suficiente rango espacial (comunidades supranacionales, estados, regiones); en el contexto político en que se sitúa este trabajo existen estudios o informaciones a escala internacional (OCDE) y de la Unión Europea, también para España son frecuentes, e incluso sistemáticas, las comparaciones entre comunidades autónomas³. No existen sin embargo

Pérez y F. Zoido Naranjo que lo coordinó, y por los becarios del proyecto J. V. Caballero Sánchez y M. Gil Alonso. El IDTA está actualmente pendiente de edición por el Instituto de Estadística de Andalucía.

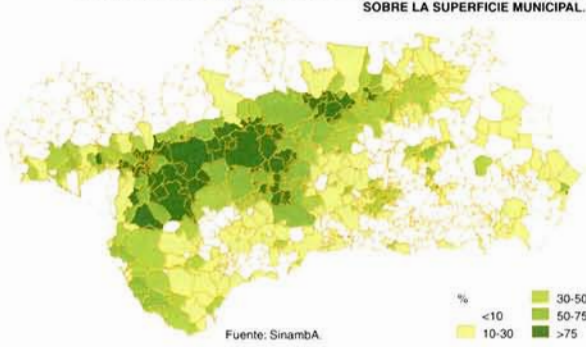
² Ver *Sexto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Unión Europea*, Comisión Europea, Luxemburgo, 1999, 241 págs.

³ Diversos informes periódicos (BBVA, FOESA) y estudios abordan este punto de vista. Ver una síntesis reciente de interés en F. PÉREZ GARCÍA, «Los

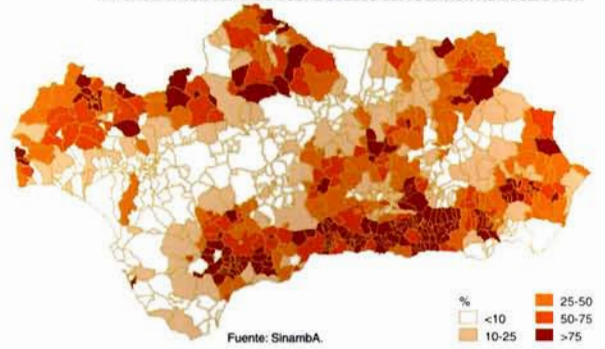
1. SUBCONSUMO DOMESTICO DE ENERGIA ELECTRICA EN CABECERAS MUNICIPALES. 1996.



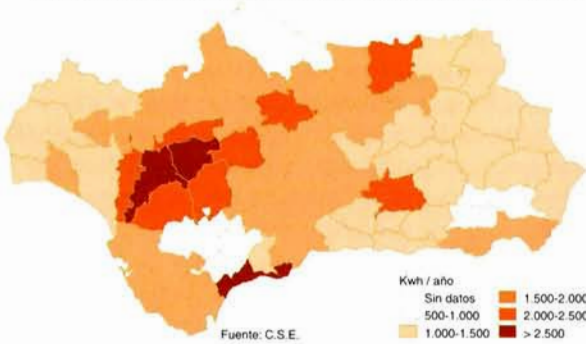
3. PORCENTAJE DE LOS SUELOS DE MODERADA Y ALTA CAPACIDAD AGRICOLA SOBRE LA SUPERFICIE MUNICIPAL.



4. PORCENTAJE CULTIVADO SOBRE SUELOS SIN VOCACION AGRICOLA. 1991.



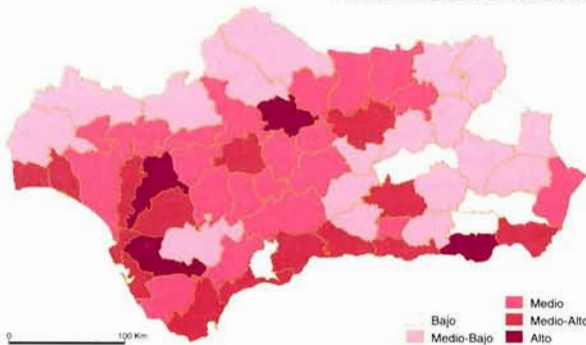
7. CONSUMO DOMESTICO DE ELECTRICIDAD POR ABONADO SEGUN COMARCAS. 1996.



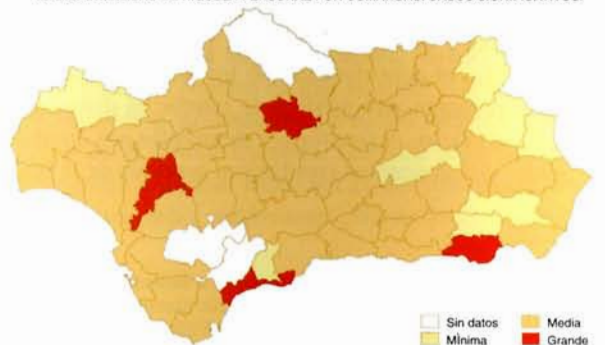
8. BASE COMARCAL.



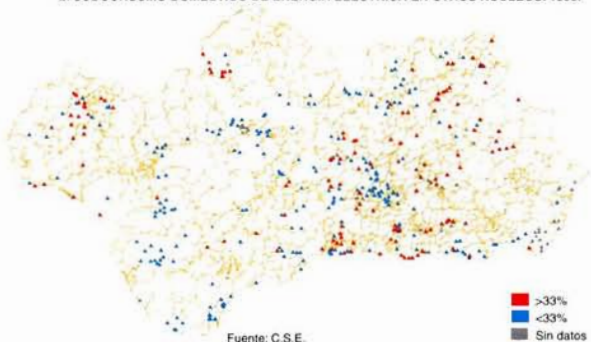
11. NIVEL DE RIQUEZA POR COMARCAS.



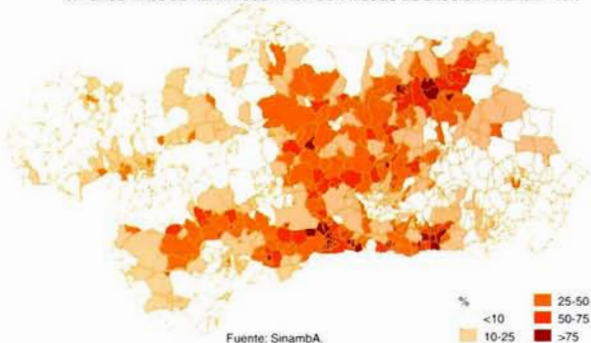
12. DISPONIBILIDAD DE RIQUEZA PERSONAL POR COMARCAS. CASOS SIGNIFICATIVOS.



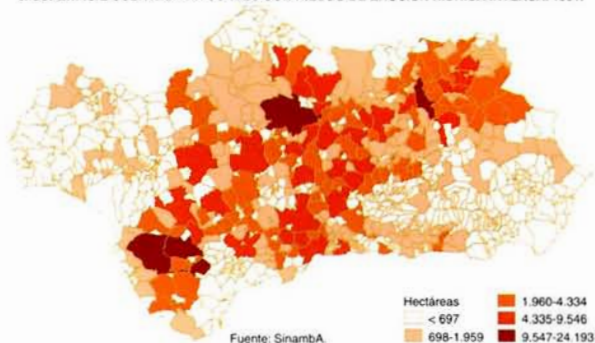
2. SUBCONSUMO DOMESTICO DE ENERGIA ELECTRICA EN OTROS NUCLEOS. 1996.



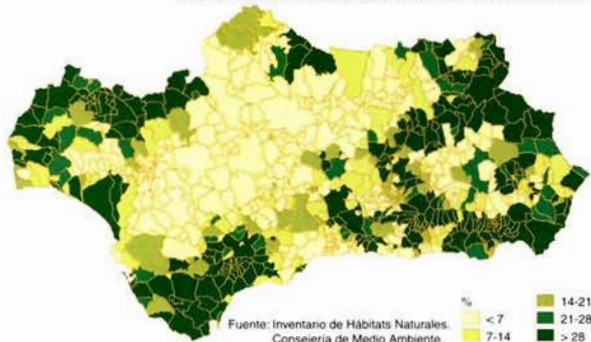
5. PORCENTAJE DE TIERRA CULTIVADA CON RIESGO DE EROSION INTENSA. 1991.



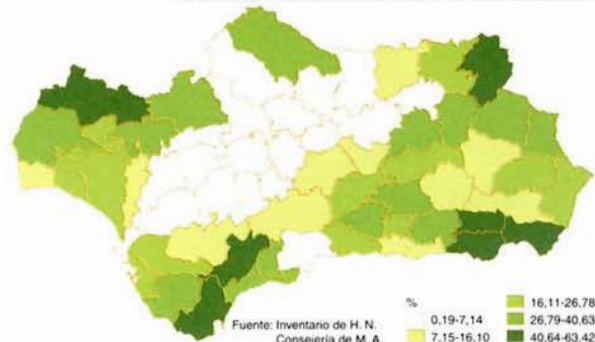
6. SUPERFICIE CULTIVADA EN SUELOS CON RIESGO DE EROSION HIDRICA INTENSA. 1991.



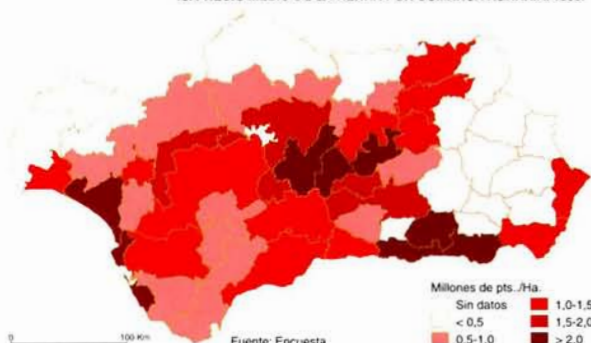
9. SUPERFICIE DE HABITATS NATURALES POR MUNICIPIOS. 1995.



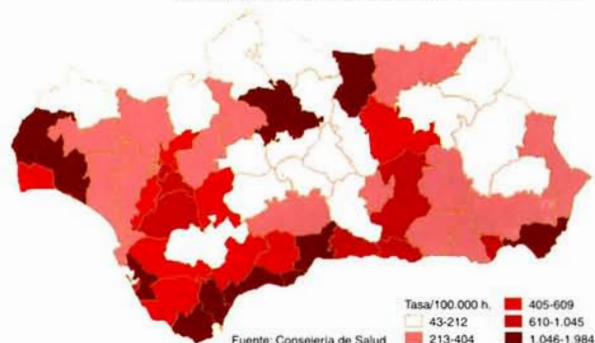
10. SUPERFICIE DE HABITATS NATURALES POR COMARCAS. 1995.



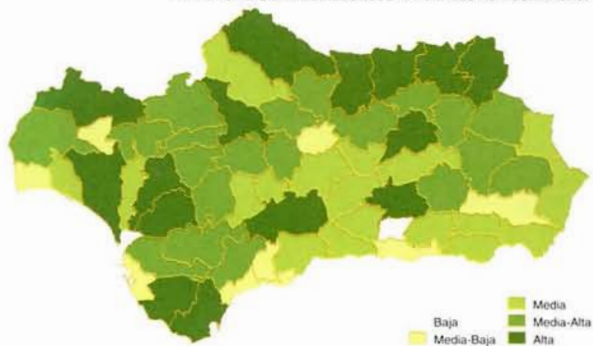
13. PRECIO MEDIO DE LA TIERRA POR COMARCA AGRARIA. 1996.



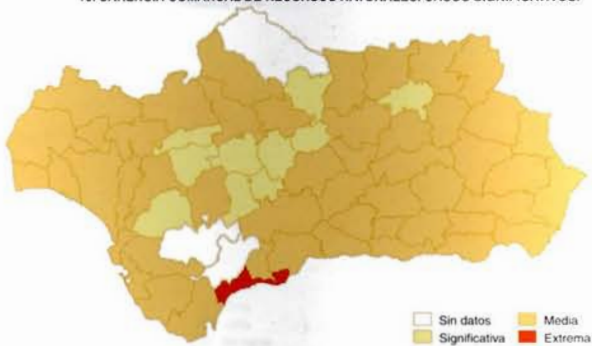
14. INCIDENCIA DEL SIDA POR DISTRITOS SANITARIOS. 1982-1997.



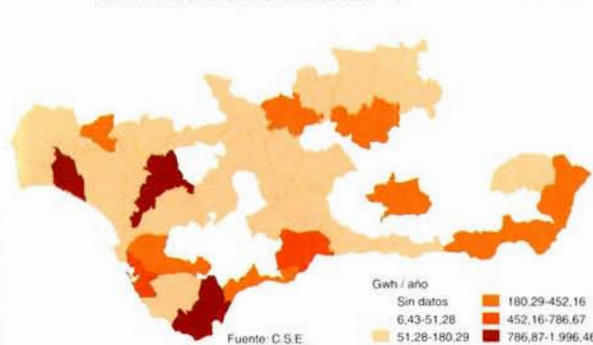
15. DISPONIBILIDAD DE RECURSOS NATURALES POR COMARCAS.



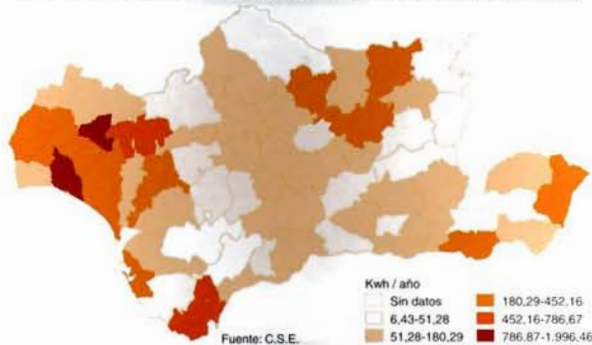
16. CARENCIA COMARCAL DE RECURSOS NATURALES, CASOS SIGNIFICATIVOS.



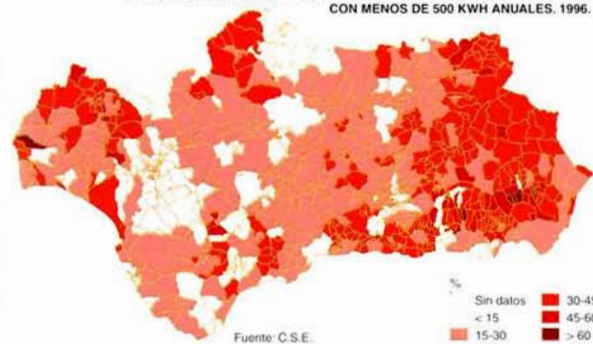
19. CONSUMO PRODUCTIVO TOTAL DE ELECTRICIDAD POR COMARCAS, 1996.



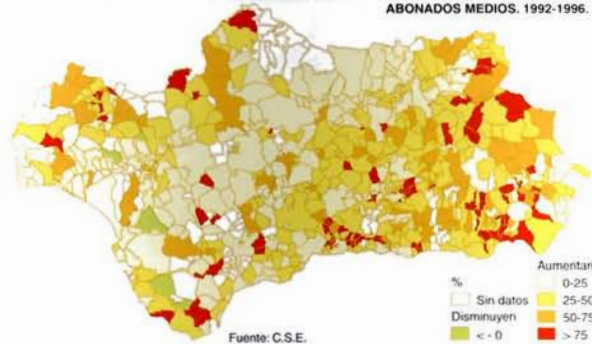
20. CONSUMO PRODUCTIVO DE ELECTRICIDAD POR HABITANTE SEGUN COMARCAS, 1996.



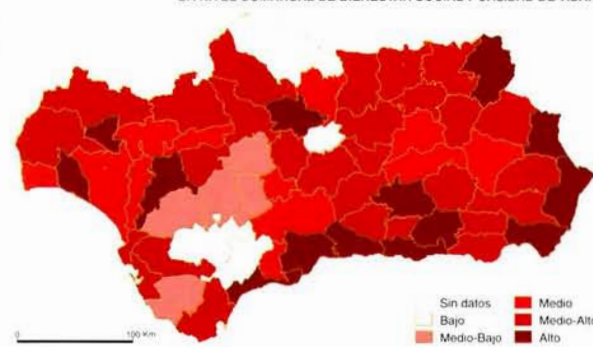
23. SUBCONSUMO ELECTRICO DOMESTICO. PORCENTAJE DE ABONADOS CON MENOS DE 500 KWH ANUALES, 1996.



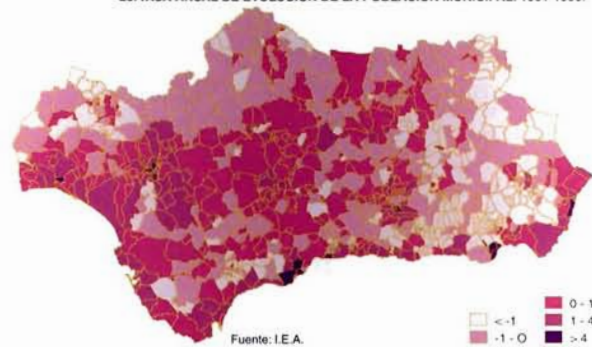
24. PORCENTAJE DE VARIACION DEL CONSUMO ELECTRICO DOMESTICO DE LOS ABONADOS MEDIOS, 1992-1996.



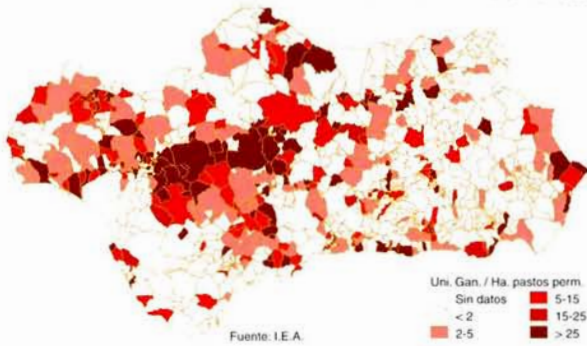
27. NIVEL COMARCAL DE BIENESTAR SOCIAL Y CALIDAD DE VIDA.



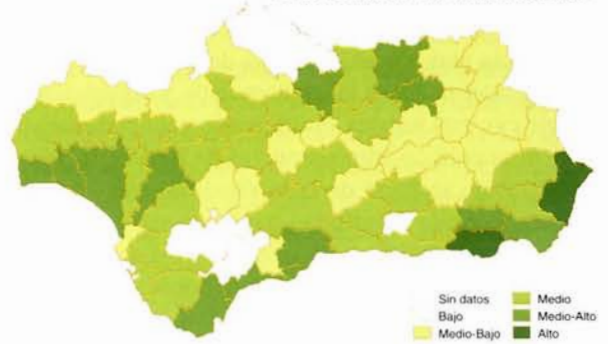
28. TASA ANUAL DE EVOLUCION DE LA POBLACION MUNICIPAL, 1981-1996.



17. CARGA GANADERA MUNICIPAL. 1995.



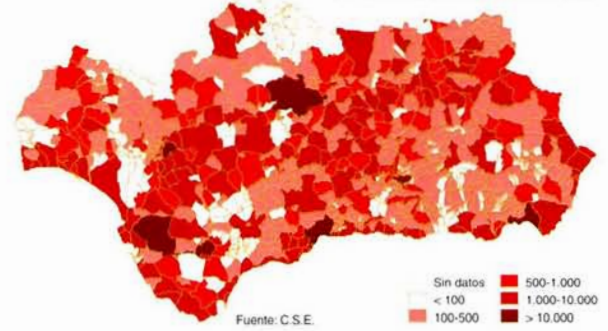
18. NIVEL COMARCAL DE ACTIVIDAD ECONOMICA.



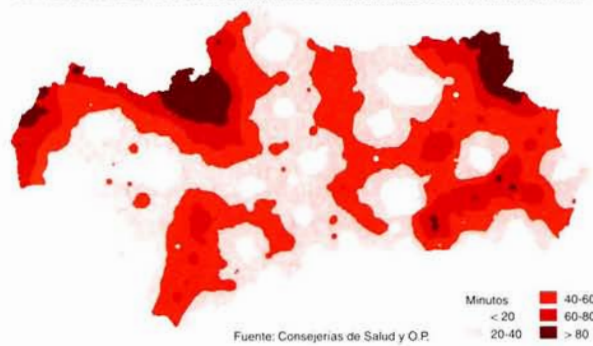
21. EVOLUCION DEL EMPLEO INDUSTRIAL POR COMARCAS. 1981-1996.



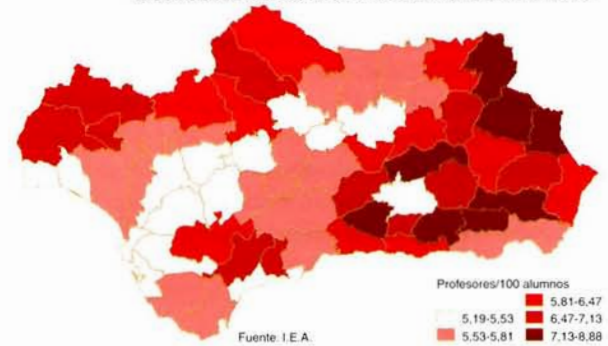
22. SUBCONSUMO ELECTRICO DOMESTICO. NUMERO DE ABONADOS CON MENOS DE 500 KWH ANUALES. 1996.



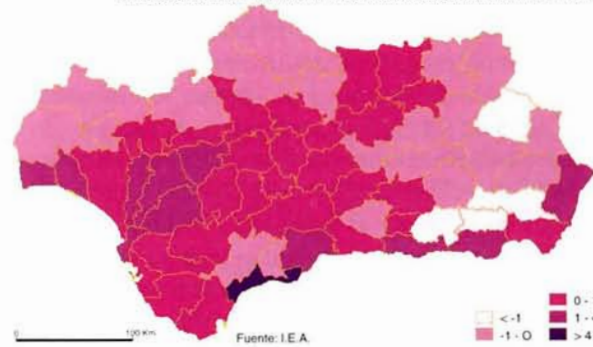
25. ACCESIBILIDAD A SERVICIOS SANITARIOS CON INTERNAMIENTO HOSPITALARIO. 1996.



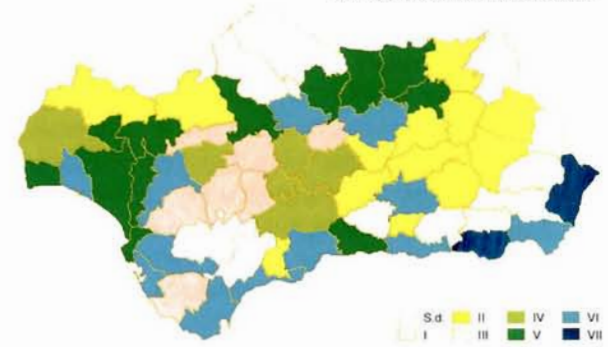
26. DOTACION DE PROFESORADO EN ENSEÑANZAS NO UNIVERSITARIAS.



29. TASA ANUAL DE EVOLUCION DE LA POBLACION COMARCAL. 1981-1996.



30. TIPOS DE DESARROLLO TERRITORIAL.



les espaciales a los que se atribuye mayor significado para analizar y evaluar la cohesión territorial son el municipal y el comarcal. El primero es la base estadística de referencia para los análisis más detallados; la escala comarcal, intermedia en la conformación y organización del territorio, está todavía insuficientemente presente en las prácticas político-administrativas de Andalucía, pero en este trabajo se parte de la hipótesis de que acabará implantándose por su utilidad para la comprensión de los procesos territoriales y la gestión de los asuntos públicos; lo cual no prejuzga su alcance como nivel político futuro.

El tratamiento dado a las variables seleccionadas (un total de 86) está relacionado prioritariamente con su distribución espacial mediante la realización de mapas (el IDTA incluye 178 de elaboración propia). La información recogida es considerada de dos formas: bien tomando en cuenta la distribución geográfica de cada parámetro por sí mismo, o bien de manera integrada, realizando mapas de ponderaciones, índices sintéticos o tipologías que reúnen diferentes variables. Los mapas o distribuciones de cada hecho considerado particularmente pretenden constatar dos aspectos principales: dónde se localiza prioritariamente (concentración en datos absolutos) y dónde presenta una mayor importancia relativa, en relación con algunas dimensiones o parámetros básicos, tales como la superficie o la población. El nivel espacial prioritario para plantear los análisis es el municipal en casi la totalidad de los casos; exceptuando los ensayos realizados por núcleos de población (3 variables y 4 mapas) y las representaciones de otros parámetros considerados de interés aunque sólo estén disponibles con referencias espaciales no municipales, pero infra-provinciales (comarcas agrarias y distritos sanitarios, 7 variables y 10 mapas).

La integración de 22 variables se ha realizado a escala comarcal mediante una segunda selección entre las anteriormente tratadas, de acuerdo con varios criterios prioritarios: distribución espacial diversificada o capacidad de establecer suficientes matices entre las distintas partes del territorio; mayor ajuste temporal en relación con el año central de referencia (1996); fiabilidad y sencillez del hecho expresado, de modo que la integración de variables resulte comprensible. Los procedimientos de integración de variables han sido tres: ponderaciones, análisis de componentes principales y análisis cluster. Tanto en los análisis de variables particularizadas como en los de integración se han ensayado varias tipologías. Con estos tres métodos se persigue el diagnóstico del desarrollo por territorios, sin excluir el análisis

de distribuciones espaciales. El adecuado diagnóstico del mismo deriva, como ya se señaló, de la posibilidad de establecer comparaciones cualitativas entre ámbitos que, inicialmente presentan grandes diferencias en cuanto a características y tamaño demográfico. Por ello, cada uno de los tres métodos de integración elegidos supone una variante de este enfoque comparativo y cualitativo. Mediante las ponderaciones, se genera una escala ordinal de rango limitado en relación a la cual se sitúa cada territorio. De este modo, se obtiene una jerarquización en relación a determinados conceptos sintéticos. El análisis de componentes principales permite la contraposición entre territorios con diferencias extremas en relación a ciertos hechos. Finalmente, el análisis cluster es una herramienta privilegiada para apreciar la diversidad territorial.

Por ahora no se ha querido finalizar los análisis con un indicador sintético cuantitativo, sino que se realizan únicamente estimaciones e interpretaciones cualitativas de las múltiples distribuciones o mapas elaborados. No obstante, consideramos de interés avanzar en la definición de una expresión cuantificada de los desequilibrios territoriales a nivel regional. Existen formulaciones similares para otros aspectos complejos de la realidad (índice de precios al consumo, tasas de desempleo) e incluso para similares propósitos en escalas mayores (indicador de desarrollo humano por países). Es posible que un indicador de esta naturaleza sea necesariamente un convencionalismo, pero estaría sustentado en una información fiable, en una metodología de elaboración constante y en un acuerdo establecido entre los responsables de erradicar los desequilibrios territoriales.

II

ANÁLISIS TERRITORIALES REALIZADOS

I. ÁMBITOS INFRALOCALES, NÚCLEOS DE POBLACIÓN

Este enfoque es poco frecuente en el estudio de la distribución geográfica de los hechos en Andalucía a causa de las dificultades para obtener información con este nivel de detalle y de atribuirle a un conjunto de entidades todavía insuficiente reglado. No obstante se parte de la necesidad de afrontar la realidad espacial en dimensiones inferiores al municipio por diferentes causas. En primer lugar porque atribuir al término municipal como si fuera homogéneo o solamente a su cabecera los datos de todo el ámbito puede implicar errores o deformaciones graves de los hechos, sobre todo cuando se

trata de municipios muy grandes en los que existen diferentes núcleos de población. Por otra parte la consideración unitaria de los mayores asentamientos oculta aspectos y matices con importantes significados espaciales que no deben ser despreciados. En esta investigación ha sido posible hacer ciertos ensayos para toda Andalucía sobre núcleos de población no cabecera, pero se ha dejado para otra ocasión la subdivisión de las principales ciudades.

Andalucía no se caracteriza por presentar una gran proliferación de núcleos de población; al contrario se ha señalado con frecuencia la concentración de su población en asentamientos únicos o muy destacados en la mayoría de sus municipios. No obstante, existen algunos trabajos recientes⁵ que toman en consideración esa parte de la realidad geográfica andaluza que son los núcleos de población que no tienen la condición de cabecera de municipio; debiendo subrayarse, por una parte, que dichos núcleos superan en número a los que sí la tienen y, además, que en ellos reside una proporción significativa de la población andaluza, un 14%, aproximadamente, que debe ser valorada por sí misma. Las dificultades para referir información estadística a los núcleos de población estriban, inicialmente, en cuestiones conceptuales, ya que no hay suficiente concordancia entre tres hechos: núcleo de población, entidad de población y entidad local menor; el primer concepto se utiliza principalmente en urbanismo, el segundo en trabajos demográficos o poblacionales y el tercero procede de la práctica administrativa. En la investigación realizada se ha establecido una lista de 1.168 núcleos de población claramente individualizados y mayores de 100 habitantes, de ellos 770 cabeceras municipales y 398 que no lo son⁶.

El interés y la hipótesis de partida en relación con ellos es la existencia de diferencias significativas entre uno y otro tipo de núcleos de población; caracterizadas, en general, por la existencia de peores situaciones de bienestar en los asentamientos que no son cabecera mu-

nicipal. Este hecho se ha constatado en algunos análisis realizados (abastecimiento de agua potable) y por la información que esporádicamente aparece en los medios de comunicación (protestas vecinales por las frecuentes alteraciones en la prestación de los servicios escolares y sanitarios, noticias sobre interrupción de los accesos viarios en momentos de mal tiempo, entre otras), pero no ha sido posible su expresión y medida regional continuada, por la falta de información, ni el establecimiento de las diferencias netas buscadas con las referencias disponibles. Se ha ensayado comprobar la hipótesis establecida a partir del consumo eléctrico, concretamente por los mapas que recogen la importancia relativa del número de subconsumidores domésticos de energía eléctrica (menos de 500 kw/h/año/abonado, correlacionables con los hogares más pobres), pero no aparecen diferencias significativas entre ambos tipos de núcleos de población (Figs. 1 y 2). Quizás haya que plantear esta cuestión de otra manera, o disponer de mayores referencias para abundar en esta hipótesis, que se estima debe ser sostenida, aunque con matices diferenciadores para los diversos tipos de núcleos no cabecera y con especial atención a los rurales.

2. DISTRIBUCIONES MUNICIPALES

El mapa municipal de Andalucía, con sus 770 unidades, es un mosaico pormenorizado, útil para referir las distribuciones espaciales, realizar observaciones y obtener conclusiones a partir de ellas. Actualmente es el punto de partida informativo idóneo para los análisis de estadísticas referidas al territorio, por su disponibilidad y fiabilidad. Aunque dista de ser una base homogénea, dadas las grandes diferencias existentes en el tamaño de los municipios y en la fragmentación municipal de ámbitos mayores (grandes áreas naturales, provincias y comarcas), reproduce, a la escala de representación manejada, los principales rasgos estructurales de la conformación del territorio. Por otra parte, aunque recientemente se han producido algunos cambios por segregación o agrupación de municipios, se trata de casos aislados que no interfieren excesivamente los análisis.

La mayor parte de la información disponible está atribuida unitariamente al término municipal, razón que, junto a las escalas muy pequeñas de representación, han hecho preferible la realización de mapas coropléticos en la mayoría de los casos. No obstante, las fuentes contienen a veces información georreferenciada o atribuida a unidades territoriales geométricas que han precisado

⁵ Ver *Entidades menores de población de Andalucía. Análisis urbanístico*, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía, Sevilla, 1991, 195 págs. y *Problemática territorial de las entidades menores de población en Andalucía*, (inédito), Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía, 1991.

⁶ La falta de coincidencia entre el Nomenclátor de población y la realidad geográfica de núcleos de población formal y funcionalmente diferenciados ha hecho muy costoso establecer dicha lista. Se impone que los organismos estadísticos. INE principalmente, aborden esta cuestión coordinadamente con las administraciones municipales y autonómica.

operaciones de conversión en información municipalizada. Los avances en realización y disponibilidad de estadísticas municipales en la década de los años 90, principalmente la creación del Sistema de Información Municipal de Andalucía (SIMA), hacen posible la consideración de la realidad regional a dicho nivel, aunque con algunas insuficiencias informativas muy negativas, caso por ejemplo de las referencias sobre consumos de agua, o las relativas al valor de las producciones agrarias. Se ha trabajado con el mapa municipal sin establecer en él distinciones ni clasificaciones previas de ningún tipo.

Se ha optado por analizar las distribuciones municipales observando en ellas concentraciones o ausencias, reparticiones dispersas o conformando trazas continuas de carácter geométrico, o siguiendo algún rasgo estructural del territorio regional; así mismo es posible asociar las distribuciones a áreas o unidades territoriales más amplias que el municipio y para las que son bien conocidos procesos generales, tales como el abandono, la despoblación, la ruralización, urbanización u otros distintos aspectos de la realidad. Las distribuciones municipales permiten igualmente formular hipótesis o deducir respuestas en relación a partes del territorio para las que se pretende un comportamiento homogéneo o funcionamiento unitario (caso de los municipios correspondientes a las aglomeraciones urbanas o a comarcas claramente connotadas por procesos de especialización); incluso se pueden realizar determinadas secuencias analíticas orientadas e encontrar líneas de interpretación que difícilmente surgirían sin realizar estas representaciones espaciales. Algunos ejemplos significativos en los sentidos recién mencionados quedan reflejados por las ilustraciones que siguen. Así en el estudio de los suelos como recurso natural, se analiza su capacidad natural de uso agrícola, la superficie cultivada sin vocación agrícola, el riesgo de su degradación por la erosión intensa y el riesgo por erosión hídrica (Figs. 3, 4, 5 y 6); esta secuencia analítica muestra tanto la generalización de los problemas de erosión en la mayor parte de Andalucía, como su vinculación a dos causas distintas, el mantenimiento de prácticas agrícolas en espacios que no son adecuados para ellos (en municipios serranos, principalmente sobre topografía abrupta o alomada), y la realización de técnicas inadecuadas en suelos llanos, de gran valor agrícola, pero fácilmente movilizables por las aguas; finalmente, ambos factores coinciden y se concentran provocando pérdidas de gran intensidad en las campiñas altas de Jaén y Cádiz. En otro ejemplo, el consumo eléctrico doméstico (medio por abonado, Fig.

7), se dibuja una neta correlación con el hecho urbano, a pesar de que esta imagen pueda estar sesgada en el litoral mediterráneo por la bonanza térmica del clima y por las residencias secundarias y turísticas de uso estacional.

3. DISTRIBUCIONES COMARCALES

La comarca es utilizada en este trabajo como ámbito idóneo para plantear las cuestiones interpretativas sobre el desarrollo territorial. Para dicha finalidad los municipios son demasiado numerosos, pequeños o diferentes y se insertan funcionalmente en ámbitos mayores, en los que sus poblaciones satisfacen determinadas demandas cotidianas. Las provincias, por el contrario, no permiten apreciar la diversidad real de situaciones existentes en Andalucía; son ámbitos administrativos plenamente operativos en diferentes funciones, pero demasiado amplios para establecer las comparaciones referidas a la cohesión territorial. Es preciso tener en cuenta, no obstante, que en Andalucía, varias iniciativas legislativas condicionan los planteamientos comarcales a que se respeten los límites provinciales.

Las comarcas no han sido instituidas en Andalucía; incluso se puede señalar que tras el fracaso de una primera propuesta de comarcalización realizada en 1983⁷ las organizaciones políticas han rehuido o planteado débilmente esta cuestión, en parte por temor al fuerte municipalismo regional, amparado en el Estatuto de Autonomía. No obstante, la necesidad de definir y utilizar ámbitos intermedios entre el municipio y la provincia es una tendencia insoslayable, que hace aparecer este nivel tanto en las prácticas económicas de empresas privadas que comarcalizan el territorio para sus propios fines, como en las políticas de la administración regional, que necesitan establecer y operar con criterios de localización supramunicipal en las diferentes provincias; incluso, en los últimos años, proliferan las iniciativas de cooperación territorial intermunicipal para la prestación de servicios mancomunados y para la aplicación y gestión de las iniciativas europeas LEADER y PRODER. Estos hechos están suponiendo un rápido incremento de las prácticas y gestiones comarcalizadas en Andalucía⁸.

⁷ *Propuesta de comarcalización. Documento para información pública*, Consejería de Política Territorial y Energía, Junta de Andalucía, Sevilla, 1983, 199 págs.

⁸ Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía, *Inventario de mancomunidades y consorcios de Andalucía* (documentación inédita, Sevilla, 2000).

El mapa comarcal utilizado (Fig. 8) se compone de 63 unidades, lo que equivale a agregar la repartición municipal del territorio en 12 veces, o a dividir la provincia en una media de 8 ámbitos, si bien la compartimentación real es más abierta, ya que la provincia más subdividida, Sevilla, se reparte en 11 comarcas y las menos fragmentadas, Cádiz, Córdoba y Huelva, sólo en 6. Esta base comarcal es una propuesta técnica sin alcance político⁹. Ha sido realizada a partir de varios criterios principales: distinción de ámbitos relativamente homogéneos por su conformación natural o su funcionalidad; existencia de relaciones intermunicipales especialmente frecuentes para la obtención de servicios en determinados núcleos urbanos que actúan como cabeceiras; identidad o denominación consolidada por circunstancias históricas o procesos de mancomunación activos; población superior a 10.000 habitantes; existencia de planes de ordenación territorial o iniciativas de cooperación para el desarrollo; integración de términos municipales completos, contiguos y pertenecientes a la misma provincia.

Los mapas realizados a escala comarcal tienen propósitos y posibilidades de interpretación diferentes a las distribuciones municipales. Promedian las referencias municipales en relación a ámbitos mayores a los que se atribuyen características homogéneas y componen un mosaico más sencillo y fácil de analizar que, sin embargo, mantiene los rasgos conformadores básicos de la estructura territorial regional. Pero su principal diferencia está en que estos mapas integran distintas variables buscando resultados no sólo analíticos sino de interpretación.

Los criterios seguidos para la integración comarcal de las variables han sido cuatro:

- seleccionar las referencias estadísticas más apreciadas para los fines perseguidos (según se anticipó en el punto 1.2);
- darles un tratamiento que partiendo de referencias cuantitativas o métricas lleve al establecimiento de situaciones de carácter cualitativo;
- mantener la pluralidad semántica del concepto de desarrollo utilizado (que incluye la toma en considera-

ción de recursos naturales, riqueza, actividades y bienestar social);

– relacionar las variables para alcanzar los objetivos de partida, reflejando tanto las situaciones de desigualdad como de diversidad, es decir, poniendo en evidencia los desequilibrios territoriales y los distintos tipos de desarrollo posibles en Andalucía.

Los métodos elegidos para integrar las variables a nivel comarcal han sido tres: ponderaciones, análisis de componentes principales y análisis cluster. Cada uno de estos métodos da lugar a determinadas posibilidades de interpretación; las ponderaciones son adecuadas para clasificar ordinalmente, establecer jerarquías y comparaciones respecto a objetivos de igualdad; el análisis de componentes principales se basa en la determinación de correlaciones y expresa tendencias extremas que permiten reforzar las consideraciones sobre los desequilibrios territoriales; el análisis cluster aporta una tipología basada en los caracteres de diversidad de cada parte del territorio, aunque también pone de manifiesto diferencias no aceptables.

Algunos ejemplos de distribuciones comarcales pueden ilustrar las ideas anteriores. Los mapas que representan (Figs. 9 y 10) la importancia, a nivel municipal y comarcal, de los espacios de alto valor natural expresan adecuadamente cuanto se ha dicho sobre una más fácil lectura y orientación de las interpretaciones a partir de las representaciones comarcales; frente al carácter más abigarrado y disperso del mapa municipal destacan las concentraciones más netas en el comarcal, tanto de los aspectos negativos, muy escasa presencia de hábitats naturales en la depresión del Guadalquivir o en determinadas comarcas del litoral mediterráneo, como en los positivos, caso de la presencia importante de dichos hábitats, generalmente poco percibida, en el litoral almeriense, junto a las más conocidas de las serranías de Ca-zorla y Segura, serranías gaditanas y onubenses.

El mapa comarcal (Fig. 11) que recoge las ponderaciones realizadas en relación a la riqueza, expresada en términos relativos (bienes de naturaleza rústica y urbana —base imponible media— y renta media declarada), resulta muy expresivo en sus rasgos generales y en los detalles, al reforzar el reconocimiento de la acumulación de riqueza, esencialmente urbana y litoral, promediando los niveles en las campiñas y comarcas con pequeñas ciudades dinámicas, y completar, con una Andalucía serrana empobrecida, la imagen de los desequilibrios territoriales existentes. En el mismo sentido abunda la Fig. 12, obtenida mediante análisis de componen-

⁹ Estudio territorial para la delimitación de ámbitos comarcales en Andalucía (estudio inédito). Sevilla, 1998. Este trabajo responde al encargo de un partido político y ha sido elaborado por la empresa ARENAL CONSULTORES y coordinada por Manuel BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, geógrafo experto en este asunto, responsable facultativo de la citada Propuesta de Comarcalización realizada por la Junta de Andalucía en 1983.

tes principales, que recoge las situaciones extremas, positivas y negativas, en relación con niveles de bienestar y disponibilidad de riqueza.

4. OTRAS DISTRIBUCIONES Y ANÁLISIS TERRITORIALES

En los análisis realizados no siempre ha sido posible disponer de estadísticas referidas al municipio para verterlas sobre el mapa comarcal adoptado. Se trata de pocas variables, pero no se ha querido renunciar a la información que aportaban. El mapa que recoge los precios medios de la tierra para las comarcas agrarias establecidas por el Ministerio de Agricultura (Fig. 13) ofrece aspectos complementarios de gran interés en relación al mapa de ponderación de la riqueza, aunque no ha podido ser integrado en él por las complicaciones que plantea el uso de una base territorial diferente. De modo similar la presencia y distribución del SIDA en Andalucía por distritos sanitarios (Fig. 14) presenta una sugerente lectura territorial que relaciona a esta enfermedad con las ciudades más pobladas, el litoral y algunos de los principales corredores regionales.

Los trabajos estadísticos y cartográficos elaborados permiten plantear, además, otras lecturas o análisis de las distribuciones territoriales: por ejes territoriales y grandes áreas. La consideración de las provincias andaluzas se ha realizado exclusivamente para referencias numéricas agrupadas en cuadros estadísticos; los mapas provinciales, en relación con Andalucía, no facilitan la comprensión de los hechos desde el punto de vista geográfico; más bien contribuyen a falsearlos; sin embargo, su expresión en un cuadro estadístico permite comparaciones básicas en conjunto; así mismo la distribución provincial puede ser una referencia espacial de interés para la consideración de ámbitos más extensos (España o la Unión Europea).

El conocimiento del territorio mediante la observación de ejes territoriales, principalmente como continuidades espaciales de mayor desarrollo económico, está teniendo un creciente aprecio en los estudios regionales o de ámbitos más extensos. En Andalucía este enfoque surge pronto, en 1976¹⁰, aunque no ha tenido continuidad, pero ha sido recuperado en apoyo de prácticas de ordenación del territorio casi 20 años más tarde. En el primer trabajo citado se alude a tres ejes territoriales

—del litoral mediterráneo, del Guadalquivir e intermedio—, definidos por el engarce de ciudades que localizan la industria en pasillos o corredores bien dotados en infraestructuras de comunicaciones. El eje intermedio (Jerez-Antequera, Granada-Puerto Lumbreras), fue objeto de análisis específicos más tarde¹¹, aunque esta idea será abandonada cuando la política autonómica prefiera potenciar la conexión Sevilla-Granada mediante la construcción de una autovía¹². A principios de la década de los 90, los planteamientos anteriores serán completados añadiendo a los ejes longitudinales mencionados —el del litoral mediterráneo, el del Guadalquivir y el interior ahora definido entre Huelva y Puerto Lumbreras— otros dos transversales, de Norte a Sur, —uno más occidental, entre Córdoba y Málaga, y otro de Bailén a Motril—, planteados para reforzar en todos ellos las infraestructuras de comunicaciones terrestres¹³. En los análisis que se han realizado estos trazados no quedan reflejados como ejes territoriales de mayor desarrollo, salvo en el caso del litoral mediterráneo. Quizás sea debido a que la base cartográfica más detallada utilizada, municipal, no facilita dicha interpretación, pero estimamos que principalmente se debe a la falta de continuidad real de actividades y al insuficiente desarrollo económico en dichos ejes. Lo cual no invalida planteamientos voluntaristas de futuro para la ordenación del territorio regional.

Por último, la consideración de cuatro grandes áreas o tipos de unidades territoriales básicas, aglomeraciones urbanas, litoral, campiñas y áreas serranas resulta de gran expresividad para comprender la diversidad territorial más genérica existente en Andalucía y considerarla como un recurso a partir del cual actuar, realizando planes, programas o proyectos de desarrollo que consideren sus peculiaridades. En nuestra opinión estas cuatro unidades deben ser el soporte básico de cualquier tipología de desarrollo territorial para la comunidad autónoma. Esta división del espacio regional debe ser entendida como una primera aproximación al mismo, con límites no necesariamente precisos; las demarcaciones municipales no coinciden siempre con ellas ya que en ocasiones fueron establecidas buscando relacionar dos tipos de terrenos, de campiña y serranos principalmente; para

¹¹ Franja intermedia de Andalucía, (estudio inédito), Consejería de Política Territorial y Energía, Junta de Andalucía, 1978.

¹² *Autovía del 92. Significación territorial del eje transversal de Andalucía*, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía, Cádiz, 1989, 103 págs.

¹³ Ver el *Plan Director de Infraestructuras de Andalucía 1997-2007*, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía, Sevilla, 1997.

¹⁰ Ver *Bases para un programa territorial de Andalucía*, 1976, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de Andalucía, Sevilla, 27 págs.

el litoral y las aglomeraciones urbanas, distinciones más recientes y artificiales, se han realizado últimamente delimitaciones oficiales de distinto alcance¹⁴. Los mapas elaborados en este trabajo dibujan claramente estas grandes unidades territoriales y permiten una doble interpretación. Por una parte confirman la existencia de una diversidad básica de la que hay que partir, la distinción de las áreas serranas, campiñas y litoral como conjuntos unitarios se refleja claramente en numerosas distribuciones, tanto municipales como comarcales; por otra parte subrayan o matizan, según los casos, los ámbitos definidos por los instrumentos de planificación y gestión, contrastándolos como realidades funcionales existentes en mayor o menor medida.

III

ANDALUCÍA ¿TERRITORIO COHESIONADO O DESEQUILIBRADO?

¿Cómo evoluciona Andalucía en relación a su cohesión interna o los desequilibrios territoriales? ¿Cuáles son los aspectos territoriales sustanciales de la evolución experimentada en años tan dinámicos como los finales del siglo XX y tras casi dos décadas de autonomía?

La nueva organización política del estado ha realizado las singularidades de las distintas partes del territorio haciendo surgir nuevas centralidades y periferismos y las reacciones contra ellos. En cada comunidad autónoma se han formulado planteamientos propios sobre sus sistemas de asentamientos y sus redes de comunicación, lo que aviva actitudes y reivindicaciones provincialistas, comarcalistas o localistas a las que es preciso dar respuesta. También las distintas realidades espaciales evolucionan con mayor diversidad y ante estas situaciones nuevas se producen respuestas de todo tipo; estudios planteados con los nuevos enfoques necesarios, formulación de planes y actuaciones prioritarias. No obstante conocer las consecuencias más importantes de estos cambios, valorar la transformación de los hechos que pueden ser considerados estructurantes en el orden territorial regional exige el largo plazo. En este sentido es preciso tener algunas cautelas o reconocer li-

mitaciones iniciales: el Estatuto de Autonomía para Andalucía se aprueba el último día de 1981; muchas transferencias en competencia decisivas no se producen hasta 1984 y la implantación primaria de la administración regional (servicios centrales y periféricos) no se consolida sino a finales de la década; por otra parte, la mayoría de las referencias estadísticas utilizadas en nuestra investigación son de 1996. Todo ello obliga a ser prudentes en las observaciones generales y en las síntesis e interpretación de los procesos.

1. PRINCIPALES PROCESOS Y TENDENCIAS TERRITORIALES EN LA UTILIZACIÓN Y CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

Andalucía tiene un medio natural rico y diverso aunque frágil, como corresponde a su condición netamente mediterránea; su territorio ha sido utilizado con creciente intensidad durante un largo período histórico y hoy presenta, simultáneamente, la permanencia de un importante patrimonio natural junto a la presencia de procesos negativos de gran implantación territorial, tendencias inquietantes en relación a determinados recursos escasos y situaciones locales graves de desnaturalización y contaminación. Frente a la declaración de casi una quinta parte del territorio como oficialmente protegido hay que destacar la extensión e intensidad de los procesos erosivos, la ruptura de equilibrios hasta ahora asentados en el uso de determinados recursos naturales, como el agua, o las situaciones claramente negativas respecto a pérdida de valores o potencialidades naturales en determinadas comarcas. Los análisis realizados sobre los cinco parámetros naturales considerados principales (suelo, subsuelo, agua, vegetación y hábitats) confirman, aunque también matizan, un aumento de las diferencias territoriales, principalmente en sus aspectos negativos, es decir, como desequilibrios.

El suelo, un recurso natural no renovable, que ha sido componente fundamental de una Andalucía tópicamente considerada como feraz, presenta características óptimas sólo en una cuarta parte de su superficie, casi en el 40% del territorio regional tiene una moderada capacidad de uso agrícola y en el resto, un 35%, carece de ella. En relación con este importante recurso las prácticas agrícolas se están ejerciendo, por una parte, en extensas superficies que no tienen condición para ello y contribuyendo a su degradación y, por otra, se realizan de modo inadecuado en los mejores suelos, explotándolos en exceso y contaminándolos. La consecuencia prin-

¹⁴ Ver *Directrices regionales del litoral de Andalucía*, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía, Sevilla, 1990, 175 págs. y cartografía. La delimitación de los ámbitos de las aglomeraciones urbanas se ha realizado para su aplicación a determinadas decisiones de la política de viviendas y, posteriormente, para la elaboración de los planes subregionales de ordenación del territorio correspondientes a Sevilla, Málaga, Granada, Bahía de Cádiz y Bahía de Algeciras.

cial es que los procesos erosivos intensos están afectando a un gran número de municipios (Figs. 3 a 6). Tras una larga etapa de degradación erosiva, ahora ya irreversible, de grandes extensiones de las serranías béticas, el fenómeno aparece actualmente con presencia importante también en otros ámbitos serranos y campiñeses: principalmente en Sierra Morena, en su tramo cordobés y en las campiñas de Jaén, sur de Córdoba y Cádiz donde están afectadas proporciones muy elevadas de casi todos los términos municipales; las manifestaciones más intensas de pérdida de suelos se relacionan, sin embargo, con la erosión hídrica y se encuentran en las áreas más productivas de la depresión del Guadalquivir que también están siendo objeto de importante contaminación con nitratos y pesticidas. Además, en las áreas agrícolas utilizadas muy intensivamente (hortofruticultura almeriense y granadina, sectores freseros y de flor cortada de Huelva y Cádiz) se apuntan situaciones graves de desnaturalización y desorden en aspectos físico-naturales básicos. En definitiva las pérdidas cuantitativas y cualitativas, en relación a los suelos parecen potenciar la peor tendencia posible, creando situaciones negativas de mayor homogeneidad a largo plazo, pero, además, la sucesión previsible de acontecimientos ligados a los procesos erosivos pueden significar, a corto y medio plazo, la descapitalización en este recurso básico y el empobrecimiento próximo de las áreas relacionadas en primer lugar, la pérdida de competitividad en las últimas por contaminación y una devaluación creciente de las potencialidades de los mejores suelos en toda la comunidad autónoma.

La explotación del subsuelo ha sido también una forma de valoración tradicional de los recursos naturales de Andalucía; los mapas municipales de estas actividades reflejan una amplia presencia en el ámbito regional; sin embargo las explotaciones activas componen un conjunto menor y más localizado, aunque presentan patrones de distribución específicos según se trate de minas, canteras o graveras. Las primeras se circunscriben a cuatro comarcas (Cuenca minera onubense, Valle del Guadiato en Córdoba, Sierra Morena en Jaén y el Marquesado del Zenete, en la comarca de Guadix); las canteras se distribuyen en todo el ámbito regional, siguiendo en general la pauta de asentamiento de la población; las graveras se asocian al Guadalquivir y algunos de sus afluentes, así como a ciertas localizaciones litorales. La utilización de los recursos del subsuelo está fuertemente condicionada por las coyunturas económicas y los avatares de los mercados internacionales. Desde el punto de vista de su impacto visual y sonoro están afectados casi 300 nú-

cleos de población; siendo todavía muy poco sistemáticas las prácticas de regulación y control; así por ejemplo, es apreciable un fuerte contraste entre las provincias occidentales en las que estas actividades habían sido mayoritariamente sometidas a evaluación de impacto ambiental y las orientales, casi totalmente exceptuadas de estos procedimientos en las fechas de la información disponible.

El recurso agua es en Andalucía un factor esencial de diferenciación de territorios, su asignación está contribuyendo decisivamente a distinguir situaciones de desarrollo económico y de bienestar. Unas 650.000 hectáreas regadas oficialmente y más de 800.000 estimadas como reales, así como un consumo medio por habitante para usos urbanos e industriales próximo a los 400 litros/día, explican esencialmente un consumo total de agua que ya genera un déficit medio neto, de cálculos muy dudosos, pero situado siempre por encima de los 500 Hm³, es decir, una décima parte de los recursos medios disponibles¹⁵. Estos datos pueden servir como observaciones básicas sobre la disponibilidad y utilización del agua en Andalucía. Es asimismo destacable que este importante recurso se está asignando sin referencia a un modelo territorial explícito; hecho en gran medida atribuible a la dualidad competencial existente entre la definición e implantación de dicho modelo (responsabilidad de la administración autonómica) y la gestión del agua (que compete a los organismos de cuenca, todos ellos de la administración central). Estas circunstancias no pueden sino contribuir a acrecentar los desequilibrios territoriales. Como factor de cohesión o desequilibrio territorial es preciso destacar respecto al agua dos observaciones principales: en primer lugar la neta relación entre regadío y desarrollo local y comarcal, circunstancia que alienta nuevas demandas que son claramente incongruentes con la situación señalada de déficit general; en segundo lugar, a pesar de los importantes avances experimentados en el abastecimiento y depuración del agua de consumo humano directo —principalmente por la implantación de sistemas mancomunados—, en los recientes y cada vez más frecuentes períodos de sequía las restricciones afectan sorprendentemente a los núcleos más pequeños y aislados, por una parte, y a las mayores aglomeraciones urbanas, por otra; la sequía se convierte así en una catástrofe vinculada a los procesos

¹⁵ Ver J. J. LÓPEZ MARTOS, «Los recursos hídricos en Andalucía», en *Demófilo. Revista de cultura tradicional de Andalucía*, nº 27, La cultura del agua en Andalucía, Sevilla, 1998, págs. 209-234.

de crecimiento y de consumo generalizados, y tiende, por tanto a potenciar los desequilibrios territoriales, salvo que la adecuación entre política hidráulica y de ordenación territorial concuerden en corregirlos, circunstancia que por ahora no se produce.

En relación con los recursos vivos, valorados en nuestro trabajo principalmente mediante estadísticas referidas a la vegetación arbórea y los hábitats de interés natural¹⁶, hay que destacar, en primer lugar los valores medios y altos que se encuentran en buena parte del territorio regional, en gran medida debidos a la gestión de los mismos realizada por las actividades agro-silvo-pastoriles tradicionales y, en particular, por la importante presencia de la dehesa. Así mismo sobresale la concentración de valores naturales en un número significativo de ámbitos repartidos en el territorio regional y que, en muchos casos, han sido declarados espacios naturales protegidos. Las serranías y el litoral son las áreas con mayor riqueza y variedad de recursos vivos. Si bien en etapas precedentes fueron los ámbitos serranos los que recibieron mayores presiones, actualmente son los litorales los que las soportan. La administración ha desarrollado una política hasta hace poco inexistente de protección de la naturaleza, concentrando sus actuaciones en extensos espacios serranos, algunos espacios litorales (Doñana y Cabo de Gata, son los más extensos) y en unos pocos enclaves campiñeses, generalmente zonas húmedas. Sintetizando su distribución se puede apreciar claramente una relación dominante entre marginalidad productiva y conservación de la biodiversidad que no contribuye al equilibrio territorial.

Los análisis integrados a nivel comarcal, primero mediante la ponderación de cuatro parámetros: suelo, agua, vegetación y hábitats, ofrecen una caracterización general positiva del espacio regional (Fig. 15), con predominio de valores agregados medios. Aunque también fuertes contrastes según los recursos: donde abundan unos —suelo o agua— escasean o faltan radicalmente otros —vegetación arbórea y hábitats de mayor interés natural—. La depresión del Guadalquivir aparece como una gran *estepa cultural* desprovista de arbolado y de diversidad natural. También es notorio el contraste entre el litoral atlántico y el mediterráneo, o entre el sector

central de Sierra Morena y sus extremos. El análisis de componentes principales localiza las carencias más acentuadas en numerosas comarcas de la depresión del Guadalquivir y en la Costa del Sol occidental (Fig. 16), ámbitos a los que se añaden la Costa Noroeste de Cádiz y el Campo de Tabernas, detectados en otros análisis parciales.

Los procesos y tendencias señaladas ponen de manifiesto dos carencias principales, desde la óptica espacial, en las políticas relativas a los recursos naturales. En primer lugar revelan que han sido realizadas desde criterios naturalísticos o biólogos casi exclusivamente, sin objetivos o criterios territoriales, pues no existen planteamientos explícitos sobre redes naturales o ambientales con sentido territorial, ni a escala regional ni a otras inferiores —litoral, aglomeraciones urbanas, por ejemplo—. En segundo lugar es apreciable una dicotomía creciente entre los espacios protegidos y los intensamente utilizados; dicha dualidad contribuye a acrecentar los desequilibrios; ni los primeros deben convertirse en espacios despoblados, ni los segundos en ámbitos intensamente desnaturalizados.

Para superar las situaciones actuales, que han incorporado importantes planteamientos y actuaciones positivas, pero que presentan las nuevas tendencias inquietantes señaladas, será necesario definir modos de intervención y realizar actuaciones más transversales, de manera que disminuyan los riesgos de creciente separación entre dos tipos extremos de espacios (a conservar o a utilizar intensivamente) y con ello los desequilibrios territoriales. Igualmente es imprescindible tomar en consideración, las situaciones en las que los sistemas naturales han sido fuertemente alterados, corriéndose el riesgo de alcanzar umbrales irreversibles desde los que será imposible o muy costoso evitar desequilibrios radicales o externalidades decisivas en los procesos productivos y en el bienestar social.

2. CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LA RIQUEZA Y DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

El proceso de creciente mundialización del sistema económico está provocando una concentración del capital y de las actividades más dinámicas al tiempo que mayores flujos de relaciones e intercambios. Se trata de cambios con una causalidad primaria de carácter tecnológico aunque con importantes repercusiones en todos los aspectos generales, ecológicos, sociales y también territoriales. Repercute en medida diferente y con distin-

¹⁶ La información utilizada sobre recursos naturales proviene principalmente de la Consejería de Medio Ambiente; de las abundantes referencias contenidas en el SinambA queremos destacar la publicación *Usos y coberturas vegetales del suelo en Andalucía*, Sevilla, 1995 y el Inventario de hábitats naturales de interés comunitario en Andalucía realizado en colaboración con el Ministerio de Medio Ambiente mediante trabajo de campo referido al período 1993-1995.

planteamientos de esta clase en el nivel regional. Quizás no proceda este punto de vista o añada poco al conocimiento en relación con ámbitos pequeños, municipios, provincias o comunidades autónomas uniprovinciales o, en definitiva, en espacios poco contrastados o muy homogeneizados por una intensa urbanización o cualquier otra causa. El caso de Andalucía es muy distinto a esos supuestos. La constitución de la Comunidad Autónoma representa, la aparición de nuevas centralidades y periferismos, la necesidad de optar por unas prioridades de articulación territorial y de localizar dotaciones y servicios. En relación a las cuestiones aquí tratadas, el debate es permanente pero casi siempre se realiza sin referencias precisas o de forma parcial e insuficiente.

Además, si se establece una metodología capaz de conocer y medir los desequilibrios territoriales puede prestar un servicio útil al seguimiento de los procesos que inciden en ellos y, especialmente, de las políticas que deben corregirlos; pudiendo producirse, consecuentemente, su reorientación. Dicha evaluación o su complementaria, la medida de desarrollo o la cohesión territorial, hará posible una mayor participación social en estas cuestiones, dificultando la demagogia que frecuentemente sirve para inducir los localismos, particularismos e insolidaridades territoriales diversas. Finalmente, para quienes desarrollamos habitualmente una labor de conocimiento geográfico de Andalucía, abordar el estudio integrado de la escala regional significa también disponer de referentes generales con valor explicativo para comprender los procesos y tendencias de mayor alcance, así como poder encuadrar correctamente los estudios de ámbito menor o de temática más sectorial.

¿Cómo llegar a conocer y medir los desequilibrios territoriales internos de una comunidad de estas características? En nuestra investigación se parte de un entendimiento amplio del desarrollo que incluye, junto a los aspectos económicos más convencionalmente considerados —riqueza y actividades productivas—, referencias a la disponibilidad y utilización de los recursos naturales, de una parte, y al bienestar social, y la población, de otra. Además, el conocimiento de los desequilibrios territoriales presenta otro aspecto de interés: la distinción entre *desarrollo en el territorio* y *desarrollo por territorios*. Estos dos conceptos constituyen aspectos de la rea-

lidad territorial que deben ser diferenciados; para el diagnóstico del desarrollo en el territorio lo relevante es la pauta de distribución espacial de un determinado indicador. En cambio, para el desarrollo por territorios importa la posibilidad de establecer comparaciones cualitativas entre ámbitos.

El estudio realizado ha dispuesto de un amplio conjunto de fuentes estadísticas, privadas y públicas⁴. Entre ellas queremos destacar por su novedad y valor informativo los datos relativos al consumo eléctrico y potencia eléctrica instalada, facilitados al mayor nivel de detalle espacial (núcleos de población y municipios) por la Compañía Sevillana de Electricidad. En los diferentes aspectos considerados el año de las referencias estadísticas más próximas es 1996 o el anterior más inmediato posible; los aspectos diacrónicos están referidos principalmente al quinquenio 1992-96, aunque las estadísticas poblacionales hacen obligatorias las fechas censales, 1991 principalmente, y 1981 para los procesos que se han querido ver en mayor duración, coincidiendo este último año con el inicio de la autonomía política.

Este trabajo utiliza la información existente; dada su variedad y amplitud no ha podido entrar a corregirla, aunque sí se han discriminado o seleccionado las fuentes disponibles, rechazando información de obtención costosa tras evaluar su escasa fiabilidad. Inicialmente se planteó el objetivo informativo de obtener y trabajar principalmente con referencias municipales; lo cual ha sido posible en una amplia mayoría de los aspectos analizados. En este sentido es preciso subrayar que la mayor parte de los estudios relativos al espacio geográfico andaluz en su totalidad no utilizan todavía de modo sistemático estadísticas municipales; prevaleciendo los análisis e interpretaciones provinciales. Pensamos que la división de Andalucía en ocho partes no permite establecer suficientes matices sobre la diversidad territorial regional. Nuestra investigación refiere los datos al territorio andaluz en varios niveles y escalas: núcleos de población, municipios, comarcas, distritos, provincias, ejes territoriales y grandes áreas homogéneas, pero los nive-

desequilibrios regionales en España: una revisión de la información económica (1964-1994)», en V. CABERO DIÉGUEZ y J. I. PLAZA GUTIÉRREZ, *Cambios regionales a finales del siglo XX*. Asociación de Geógrafos Españoles y Departamento de Geografía de la Universidad de Salamanca, Salamanca, 1997, págs. 43-66.

⁴ Las principales fuentes de información utilizadas han sido las siguientes: *Sistemas de Información Municipal de Andalucía*, en su versión de 1997, el *Sistema de Información Ambiental de Andalucía (SinambA)* y el *Inventario de hábitats naturales de interés comunitario*, de la Consejería de Medio Ambiente, el *Registro Industrial* (1986-1996) de la Consejería de Trabajo e Industria, el *Registro de Enfermedades de Declaración Obligatoria*, de la Consejería de Salud, el Sistema de información de la Compañía Sevillana de Electricidad, así como diversos documentos y estudios de otros organismos (Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación, Consejería de Obras públicas y Transportes, principalmente); todas estas fuentes son citadas expresamente en los distintos mapas).

tas consecuencias para cada país o ámbito espacial¹⁷. En el caso de Andalucía, una región con capacidades limitadas para influir en el curso de estos acontecimientos y con menor nivel de desarrollo que la mayoría de las de su contexto próximo, estas circunstancias representan un factor de complejidad que se une a otros hechos recientes de gran trascendencia, como la autonomía o la integración de España en la Unión Europea. En esta comunidad autónoma las reacciones ante los mencionados procesos de reestructuración económica han sido siempre significativas; si en las coyunturas expansivas se han observado comportamientos más dinámicos (mayores tasas anuales de crecimiento económico), en las recesivas las consecuencias socioeconómicas han sido más desfavorables (aumentos superiores de las tasas de desempleo). En síntesis, las posiciones relativas respecto al conjunto de España o de las regiones europeas no han variado sustancialmente en los últimos años, pero aparecen como claramente peores los indicadores de más valor para interpretar cualitativamente la evolución seguida (inversión en I+D, participación en la misma del sector privado y empleo generado por actividades de esta naturaleza). Hechos que apuntan, en general, mayores dificultades para afrontar los retos de cohesión territorial en una etapa en la que se adquiere cierta capacidad política para hacerlo, pero que parte de situaciones previas de gran desarticulación y de importantes desequilibrios internos. Los análisis territorialmente más pormenorizados de la riqueza y de las actividades productivas realizados en esta investigación aportan observaciones y matices de interés.

El estudio de la distribución de la riqueza se ha efectuado a partir del valor catastral de los bienes inmuebles (rústicos y urbanos), de la renta familiar disponible y de la renta declarada (IRPF); no fue posible obtener información municipal suficientemente actualizada de la renta familiar para poder incluirla en los análisis integrados. Por la importancia concedida en dichos análisis a los bienes raíces y por su mayor vinculación a los recursos básicos del territorio se realizan seguidamente algunas observaciones correspondientes a los mapas comarcales que recogen las ponderaciones y la distribución de la riqueza inmueble, más fiables en su significación relativa para comparar unos ámbitos con otros. El mapa que pondera la riqueza en Andalucía (Fig. 11)

muestra un predominio espacial de los valores considerados medios y altos, dibujando dos amplios espacios continuos en la depresión del Guadalquivir y el litoral, hecho explicado por la urbanización y la utilización agrícola de los mejores suelos, por este orden, ya que la riqueza urbana existente es, en términos absolutos, superior a la rústica; dicha configuración no se mantiene en relación a la renta declarada, de distribución más discontinua y correlacionada con la de los bienes urbanos. La interpretación más general, aunque obvia, no debe dejar de hacerse: el modelo económico en sus reflejos más primarios, relativos a la riqueza inmueble y a las rentas disponibles, está más concentrado que la distribución de los recursos básicos, localizándose prioritariamente en las mayores ciudades y en algunas comarcas litorales, especialmente productivas. Es preciso aludir también a las situaciones más negativas que en las ponderaciones corresponden a ámbitos serranos interiores y orientales (Sierra de las Nieves, Los Montes de Granada, comarca de Huéscar, Alpujarra almeriense y Campo de Tabernas); en los mapas que representan una sola variable se significan negativamente también, aunque de forma discontinua, otros ámbitos serranos béticos y de Sierra Morena.

Las actividades agrarias no están suficientemente recogidas en los trabajos realizados al carecerse de datos fiables del valor económico de la producción y no poder ser correlacionadas significativamente con su consumo de electricidad. Los mapas que ponderan actividades no recogen este sector. No se duda, sin embargo, de su gran importancia para Andalucía, de la que pueden ser reflejo algunas referencias básicas de magnitud: 4,5 millones de hectáreas cultivadas, más de 200.000 empleos y un peso superior a la quinta parte de la producción final agraria española. No obstante se realizan seguidamente algunas observaciones territoriales a partir de consideraciones generales y de los mapas realizados sobre distintas variables agrarias.

En el curso inferior del Guadalquivir, en el Guadalete y en el litoral tanto atlántico como mediterráneo, se está expandiendo una agricultura empresarial y productivista, destinada a competir en los mercados internacionales. En el resto de los espacios cultivados se desarrolla más lentamente una orientación que empieza a ser conocida como netroadicional, en la que la funcionalidad ambiental y paisajística debiera complementar la productiva. En los terrenos agrarios no agrícolas, salvo excepciones, disminuyen las prácticas agrarias, aunque pueden ser explotados con rentabilidad (actividades cinegéticas); sorprende la dispersión y falta de patrón

¹⁷ I. CARAVACA BARROSO, «Los nuevos espacios emergentes», en *Revista de Estudios Regionales*, nº 50, Universidades de Andalucía, Málaga, 1998, cfr. págs. 39-80.

explicativo dominante de la distribución de la carga ganadera en el ámbito regional (Fig. 17).

Estos cambios podrían hacer pensar en situaciones más desequilibradas a escala regional, pero su amplitud y diversidad hace más complejas sus repercusiones espaciales. Los procesos más generales están teniendo, sin duda, importantísimas consecuencias locales (desaparición de la población diseminada, ruina del hábitat rural disperso, extensión de los breñales, cambios en la extensión de los cultivos tradicionales y aparición de nuevos aprovechamientos). También influyen en la dinámica de conjunto de aquellas comarcas que se estancan o se vuelven marginales desde el punto de vista productivo o, por el contrario, en otras que han evolucionado hacia situaciones extraordinariamente dinámicas (Costa occidental onubense, Costa Noroeste de Cádiz, Costa granadina, Poniente y Levante almeriense). Pero en el conjunto regional, tanto por el desarrollo de la agricultura productivista, como por la enorme expansión ya señalada del regadío y del olivar (más de 1.380.000 ha. de las cuales el 17% ya en regadío y casi 150.000 ha. de expansión en la última década), así como por la alta potencialidad productiva de los suelos de la depresión del Guadalquivir cultivados en secano, y por la importancia de las subvenciones comunitarias, que alcanzaron un monto total próximo al 25% del valor de la producción final agraria en la década de los años 90, se están mitigando, por ahora, las tendencias generales desequilibradoras; el mapa de precios de la tierra por comarcas agrarias (Fig. 13) nos parece un reflejo interesante de lo anteriormente señalado.

La agregación de otras actividades económicas no agrarias dibuja un mapa con significativas continuidades en valores medios y altos (Fig. 18). Esencialmente a lo largo del Valle del Guadalquivir y del litoral, enlazando ambos ejes a través de las comarcas del centro de Andalucía. Cuatro ámbitos de mayor intensidad de la actividad económica (eje entre Huelva y Sevilla, eje del Campo de Gibraltar a Málaga, litoral almeriense y área noroccidental de la provincia de Jaén), distribuidos estratégicamente en los extremos de las continuidades espaciales antes señaladas, sugieren una primera consideración positiva. No obstante las observaciones más particularizadas obligan a matizar esta primera impresión.

Los mapas comarcales del consumo de energía eléctrica para usos productivos, tanto en valores absolutos como relativos (Figs. 19 y 20), no reflejan las continuidades o concentraciones antes señaladas. Sólo las aglomeraciones de Huelva y Campo de Gibraltar mantienen

valores altos y medio-altos por las elevadas necesidades energéticas de unas pocas industrias locales. Si se considera el consumo eléctrico productivo como un indicador satisfactorio del nivel de actividad económica y se descuenta el efecto distorsionador de ciertas implantaciones transformadoras muy localizadas (industria química y petroquímica, cuencas mineras) sólo las aglomeraciones urbanas, aunque no todas, junto a Poniente y Levante almerienses presentan valores medios en ambos mapas. Por el contrario grandes extensiones continuas aparecen por debajo de los valores centrales. Todo ello lleva a concluir que la localización de actividades económicas no agrarias responde a un modelo esencialmente polarizado y poco integrado que esencialmente proviene de las opciones desarrollistas tomadas hace casi cuatro décadas y que, en general, prevalece.

No obstante, en los últimos años, en consonancia con los cambios señalados al principio de este apartado, se están produciendo en Andalucía fenómenos nuevos en la localización de otras actividades económicas, que suponen una incipiente redistribución de las mismas. Han aparecido tendencias difusoras que provocan el desplazamiento de algunas actividades industriales y terciarias. En la industria andaluza, pese a su escasa significación de conjunto, se han producido en las dos últimas décadas los cambios de gran alcance estructural reflejados en la Fig. 21, que representa la evolución del empleo en el sector entre 1981 y 1996; un período amplio pero imprescindible para poder observar la secuencia completa de los hechos acaecidos. Además, se han producido tendencias desconcentradoras basadas en el cierre de algunas empresas, la reconversión de otras y la aparición de algunas nuevas implantaciones. En las aglomeraciones urbanas de Sevilla y Granada las ciudades centrales han perdido peso en el sector pero lo han ganado sus coronas metropolitanas. Así mismo se ha producido un crecimiento industrial significativo en ciertas ciudades medianas y pequeñas del interior (Lucena, Puente Genil, Antequera, Ubrique, Campillos, Mancha Real, entre otras), que incluso apuntan a la creación de nuevos *distritos industriales*¹⁸ especializados y competitivos, aunque a veces demasiado basados en aspectos coyunturales y en la desregulación. Es preciso destacar también el crecimiento industrial en varias comarcas almerienses en distintas ramas de actividad.

¹⁸ I. CARAVACA BARROSO, Sistemas productivos locales y medios innovadores en Andalucía (Estudio inédito realizado en convenio con el Instituto de Estadística de Andalucía y pendiente de publicación), Sevilla, 1999.

Respecto a los servicios comerciales y al turismo las tendencias espaciales son bastante coincidentes con las señaladas para la industria. Los servicios y establecimientos dedicados a distribuir bienes comunes a la población presentan mayor difusión en el territorio, ya que se implantan centros comerciales y de ocio en las coronas metropolitanas y en ciudades medianas y pequeñas. Aunque el turismo litoral y urbano sigue siendo ampliamente mayoritario aparecen nuevas prácticas y localizaciones que llegan a otras partes del territorio regional, principalmente a los núcleos cabecera de los espacios protegidos más prestigiados (Cazorla, Grazalema, Monachil, Cazalla de la Sierra, Priego de Córdoba, Aracena).

Estas tendencias difusoras son sin embargo selectivas ya que mientras se extienden por el territorio algunas industrias o los servicios más tradicionales, se siguen concentrando en las aglomeraciones urbanas y en el litoral las actividades más dinámicas y cualificadas: las industrias consideradas de demanda fuerte, las empresas más innovadoras, las llamadas funciones de circulación (transportes y comunicaciones, finanzas, seguros y servicios a la producción), los servicios públicos más desarrollados y especializados, o las principales instalaciones turísticas (hoteles mejor equipados, campos de golf, puertos deportivos). Se está produciendo, en definitiva, una difusión selectiva de las actividades económicas no agrarias. Ello contribuye, desde una óptica cuantitativa, a reducir desequilibrios territoriales, pero supone también cambios cualitativos en los mismos, ya que presentan formas nuevas, coherentes con tendencias territoriales más sutiles que crean una situación general más compleja y diversa.

Si tomamos en consideración las situaciones y aspectos más negativos presentes en los mapas realizados para estas actividades, se aprecia claramente que predominan en el conjunto del territorio regional, impidiendo que se formen ejes territoriales de desarrollo; ni tan siquiera en las principales aglomeraciones urbanas se reiteran los valores altos o medio-altos, por lo que no llegan a aparecer como centros o polos urbanos suficientemente potentes.

3. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LOS INDICADORES DE BIENESTAR

En las sociedades avanzadas el desarrollo alcanzado se expresa ante todo en sus consecuencias sociales, en condiciones compartidas de bienestar. Desarrollo para

qué y para quién son las cuestiones básicas que con frecuencia se olvidan, como ha puesto recientemente de manifiesto Galbraith al señalar que resulta «extravagante que la producción sea ahora más necesaria por el empleo que proporciona que por los bienes y servicios de que abastece»¹⁹.

Aunque aumentan las referencias estadísticas, evaluar el bienestar social es difícil, principalmente a causa de la importancia que adquieren los aspectos cualitativos que no quedan reflejados en las aproximaciones cuantitativas más convencionales. Mayor aún es la dificultad si se desea referir estas cuestiones a la escala local, ya que casi todos los estudios y estimaciones se realizan mediante encuestas que no tienen representatividad en un nivel de desglose tan pequeño. En esta investigación se ha pretendido conocer el bienestar social a partir de la consideración de tres aspectos: valoración del consumo, disponibilidad de servicios y consecuencias en la población. Para ello se ha dispuesto de una información poco frecuente, la utilización doméstica de electricidad, con la que se ha querido reflejar, de forma general, el consumo de bienes; en cuanto al acceso a los principales servicios y estados de población, se ha recurrido a otras referencias, algunas de ellas también novedosas para Andalucía.

Para valorar la situación del bienestar en Andalucía y su evolución reciente es imprescindible tener presente el pésimo punto de partida de una región que entra en las dos décadas finales del siglo XX tras un proceso de pérdida sustancial de su población por emigración y un gran atraso respecto a otras regiones españolas y europeas. Andalucía ha sido un ámbito caracterizado durante una larga etapa por tener una sociedad dual, un neto atraso rural y grandes desequilibrios territoriales, hasta el punto de que se llegó a consolidar en los estudios y apreciaciones socioeconómicas una rotunda dicotomía entre Andalucía occidental y oriental²⁰. En la etapa de cambios que representan las dos últimas décadas no sólo se han producido mejoras sustanciales en aspectos relacionados con el bienestar social en toda España y también en esta comunidad autónoma, sino que se han asentado legalmente y en la práctica instrumentos redis-

¹⁹ J. K. GALBRAITH, *Una sociedad mejor*, Editorial Crítica, Barcelona, 1996, 86 págs. (cfr. pág. 15).

²⁰ M. MARTÍN RODRÍGUEZ (dir.) y otros, *Estructura económica de Andalucía*, Espasa Calpe, Madrid, 1992. Ver, en particular la introducción del director de esta obra (págs. 13 a 18), donde se expone la evolución de los estudios sobre la economía de Andalucía.

tribuidores (como el Fondo de Compensación Interterritorial, o la aplicación de los fondos europeos para el desarrollo regional) destinados a combatir las desigualdades y desequilibrios territoriales interregionales. Interamente en Andalucía, sin embargo, no existen mecanismos de este tipo y estimamos que por su tamaño y situación los requiere²¹.

La estimación del consumo de bienes por la sociedad andaluza se ha realizado, a partir de la utilización doméstica de la energía eléctrica, y mediante diferentes trabajos o representaciones cartográficas. Aunque obviamente no hay una coincidencia absoluta entre abonados domésticos y hogares, ya que las viviendas secundarias y vacías rompen el paralelismo y, además, pueden estar registrados como consumidores domésticos algunas tiendas, talleres y pequeñas empresas, estimamos que en la generalidad con que se consideran los hechos (todo el municipio o el conjunto de una comarca) resulta válida la correlación entre el uso doméstico de la energía y los niveles de equipamiento o disponibilidad de bienes de los hogares andaluces, con las salvedades que se indicarán²². Para poder establecer dicho correlato se han clasificado los abonados domésticos en cinco niveles de consumo: subconsumidores, de bajo consumo, consumidores medios, medio-altos y alto consumidores²³; las principales observaciones realizadas se refieren a dicha tipología.

En Andalucía el consumo doméstico de electricidad presenta promedios bajos (menos de 1.000 kilovatios/hora/año/habitante y menos de 2.000/abonado), circunstancia que se corresponde con su nivel de desarro-

llo y que encontramos también en otras regiones europeas poco avanzadas²⁴. Todavía son apreciables rasgos masivos de subconsumo y la escasez en términos absolutos de los niveles más altos; aunque como contrapunto favorable a estos hechos negativos aparece una clara tendencia de mejora en los tipos de consumo inferiores y, por tanto, en los estratos sociales con menores recursos. Las distribuciones espaciales permiten reforzar y detallar estas primeras apreciaciones.

Los mapas municipales del subconsumo eléctrico (Figs. 22 y 23) reflejan dos hechos de gran interés. Es apreciable, en primer lugar, la concentración de abonados subconsumidores en los principales núcleos de población y en el litoral; viviendas secundarias y vacías pueden estar sobredimensionando este hecho en la costa y en los municipios más poblados, pero estas distribuciones reflejan también la concentración de grupos sociales con menos posibilidades económicas en las mayores ciudades y aglomeraciones. La pobreza desde el punto de vista cuantitativo es hoy en Andalucía un hecho urbano, en términos absolutos; otras referencias avalan esta observación (presencia de vivienda marginal, enfermedades contraídas por falta de cuidados, desempleo). Sin embargo, donde el subconsumo eléctrico alcanza una mayor importancia relativa es en las áreas serranas y, en general, en municipios pequeños y apartados (en más de 20 de ellos, casi todos situados en las Alpujarras y la Sierra de los Filabres los abonados que consumen menos de 500 kw llegan a ser más de la mitad del total). Pero quizás el rasgo más significativo es que este nivel de consumidores representa entre un 15 y un 30% en la mayoría de los municipios andaluces; si hacemos la traducción de este hecho en términos sociales indica la abundancia de los grupos peor dotados económicamente, próximos, por término medio, a una quinta parte de la población andaluza.

El otro extremo de la tipología del consumo eléctrico (alto-consumidores, con más de 5000 kw) reproduce el mismo esquema de distribución espacial. Las únicas concentraciones significativas de este tipo de abonados se localizan en las principales ciudades, en algunas medianas y pequeñas y en unos cuantos municipios del litoral; en total representan menos de un 5%. El análisis comarcal de los consumos medios, representado en la Fig. 7, ratifica estas apreciaciones y las convierte en

²¹ Ver la propuesta de creación de un fondo de solidaridad y desarrollo territorial realizada en el *Foro Andalucía en el nuevo siglo. Reflexiones y propuestas*, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, Sevilla, 1999 (cfr. pág. 523).

²² Desgraciadamente no se dispone de referencias sobre el consumo eléctrico doméstico para toda Andalucía, ya que en 128 municipios la distribución de electricidad corresponde a empresas revendedoras, generalmente pequeñas, en las que ha sido imposible obtener información idéntica a la facilitada por la Compañía Sevillana de Electricidad. Aunque el número total de municipios es alto, la lectura general del mapa municipal de Andalucía sigue siendo posible dada la distribución dispersa de los revendedores, si bien algunas carencias son significativas, caso del municipio de Cádiz o de ciertas concentraciones en el Norte de la provincia de Córdoba y en el entorno de Ronda.

²³ La tipología del consumo eléctrico doméstico se ha realizado considerando como principales factores el equipamiento doméstico, su consumo medio y el número medio de personas por hogar. Aunque pueden existir otras causas que expliquen consumos distintos (climáticas, tiempo de ocupación de la vivienda, costumbres) la generalidad de la atribución a todo el municipio y el propósito esencialmente comparativo entre éstos da validez, en nuestra opinión, a una referencia sobre la que existen pocos antecedentes y análisis detallados.

²⁴ Es el caso de Campania y Calabria en Italia, según datos de 1993 y 1994 para las regiones del país transalpino publicados en *Production and Consumption of Electricity in Italy*, ENEL, Roma, 1995.

una interesante expresión social de anteriores observaciones sobre aspectos económicos.

La evolución del consumo eléctrico doméstico en el quinquenio 1992-96 (Fig. 24) aporta, por el contrario, un signo de interpretación esperanzadora, aunque no debe olvidarse que las referencias anteriores recogen valores del último año del quinquenio. Si se tienen en cuenta la evolución de los tipos medios de consumidores (abonados que consumen de 1.250 a 3.000 kw y de 3.000 a 5.000 kw) una tendencia positiva aparece claramente e invierte los mapas anteriores. Tanto por el consumo en términos absolutos, como por la evolución del número de consumidores los mayores aumentos se están produciendo en los tipos medios señalados y las mayores disminuciones en los tipos de abonados con consumos menores, es decir, se está produciendo un tránsito cuantitativamente muy importante de los niveles más bajos a los medios; espacialmente estos aumentos aparecen en los municipios y comarcas caracterizados por niveles bajos de utilización de la energía eléctrica y por la gran importancia relativa de los subconsumidores.

Esta observación tiene gran interés ya que, en nuestra opinión, significa que muchos de los hogares rurales andaluces más pobres están experimentando un cambio que les saca de los niveles de desdotación y miseria que hasta ahora los han caracterizado. Junto a ello hay que resaltar también otra observación general de gran importancia: aunque en la distribución normal o de Gauss subsiste un sesgo negativo a la izquierda, si se agregan consumidores medios, medio-altos y alto-consumidores se alcanza un 60%; en el correlato social que se está haciendo ello puede significar una presencia de estratos sociales medios y altos superiores a los bajos, hecho nuevo en la trayectoria contemporánea de Andalucía. En conjunto, por tanto, el análisis del consumo de bienes, reflejado en el consumo eléctrico doméstico, muestra una evolución positiva, de reducción de las desigualdades y desequilibrios territoriales, aunque persisten, con gran importancia relativa y con altos valores absolutos, los niveles bajos de consumo.

En la disponibilidad de servicios, particularmente de los servicios básicos públicos con mayor repercusión social (sanitarios y educativos) también se ha producido una evolución favorable, tanto en términos generales, de aumento o práctica universalización de las prestaciones, como espaciales o territoriales. Los mapas elaborados permiten realizar algunas observaciones de interés más detalladas. Así la Fig. 25, que representa la accesibilidad medida en tiempo a los centros de atención hos-

pitalaria (37 centros de titularidad pública), muestra la existencia de una red hospitalaria que cubre el territorio regional, quedando las áreas con menor accesibilidad estrechamente unidas a la existencia de un relieve abrupto; no obstante, subsisten umbrales de accesibilidad claramente inaceptables (más de 80 minutos); mayoritariamente localizados en las posiciones más periféricas, lo que apunta a factores de naturaleza política: insuficiente atención a espacios con menores densidades y demandas internas y falta de coordinación de actuaciones viarias con otras comunidades autónomas limítrofes y con Portugal.

Del mapa dedicado a los servicios educativos (Fig. 26) se extraen también algunas conclusiones de interés. Al igual que en la evolución de los consumidores medios es apreciable que la distribución del profesorado de enseñanza primaria y media presenta ratios más altas entre número de profesores y de alumnos en las comarcas serranas más rurales. Este hecho expresa la consecución de avances significativos en estos servicios en ámbitos anteriormente muy mal dotados, hasta el punto de que con gran frecuencia en estos indicadores las principales ciudades aparecen en posiciones desventajosas. No obstante, la rotundidad de este mapa al resaltar especialmente los lugares y áreas serranas más apartados, evidencia un sesgo explicado por la despoblación, un factor profundo que no es positivo. En trabajos más pormenorizados (mapas municipales de tasas de escolarización por grupos de edades) aparecen, además, otras tendencias preocupantes; la correlación entre escolarización y desempleo, en dos vertientes igualmente negativas: alta escolarización universitaria donde mayor desempleo juvenil se produce y baja escolarización en enseñanzas medias en las comarcas más dinámicas; ambos sesgos coinciden en una baja valoración social del sistema educativo.

La pluralidad de significados de lo anteriormente señalado hace necesario recapitular, en lo que al bienestar social se refiere, con las consideraciones procedentes de algunos análisis complementarios y de los estudios de integración de variables. Los mapas realizados sobre otros servicios públicos (bibliotecas, centros de planificación familiar) y privados (comercio de proximidad, líneas telefónicas) muestran, al contrario que los servicios anteriores, la persistencia de un diferencial negativo en los ámbitos rurales y, además, la ausencia de criterios territoriales en determinadas políticas, como la cultural. El análisis integrado mediante ponderación de distintos parámetros (Fig. 27) dibuja un mapa abigarrado en el que sin duda se cruzan los diferentes procesos;

por último, el análisis de componentes principales (Fig. 7) ratifica dichas tendencias extremas, diferenciando netamente cuatro comarcas con mejores expectativas (aglomeración urbana de Sevilla, Córdoba, Costa del Sol occidental y Campo de Dalías) y otras nueve que muestran las tendencias más negativas, todas ellas poco pobladas y muy ruralizadas (Sierra Morena onubense, Sierra de las Nieves, Sierra de Segura, comarca de Huéscar, Los Vélez, Alto Almanzora, Campo de Tabernas, Alpujarra almeriense y Los Montes de Granada).

Aunque en este artículo no se desea entrar en detalles sobre aspectos poblacionales ya que se abordan específicamente en otro trabajo de esta misma publicación, es necesario terminar las consideraciones relativas al bienestar social con algunas de sus repercusiones en la distribución y estados de la población. Aunque el crecimiento de la población no puede ser ya valorado, sino de forma simplista, como desarrollo, su contrapunto, la disminución o regresión poblacional, sí es expresiva en sentido contrario. Andalucía, en comparación con otras regiones españolas, mantiene una distribución territorial de sus efectivos demográficos relativamente equilibrada, pero las dinámicas reflejadas por las Figs. 28 y 29 no dejan lugar a duda sobre los principales procesos en marcha: prosigue la despoblación de las áreas serranas y la concentración en las principales ciudades y aglomeraciones urbanas y en el litoral. La depresión del Guadalquivir, en general, y, particularmente sus pequeñas y medianas ciudades, así como las localizadas en vegas y hoyas interiores actúan como áreas y núcleos de reequilibrio en una situación que quizás esté abocada a manifestar desequilibrios más radicales en un futuro próximo. La escasa disponibilidad de referencias recientes sobre características compositivas o cualitativas de la población no hace conveniente los detalles espaciales, aunque para la última fecha con datos fiables (1991) se marcaban rasgos netos desfavorables en los ámbitos más ruralizados (áreas serranas) en aspectos tales como el envejecimiento, el analfabetismo o los peores niveles educativos. Sin embargo otros aspectos negativos, como el desempleo se vinculan progresivamente a los principales núcleos urbanos que, junto con el litoral, localizan también las enfermedades más temidas.

La valoración de conjunto en la consideración del bienestar respecto a los desequilibrios territoriales regionales se orienta de forma parecida a la de los apartados anteriormente analizados. Aunque se han producido avances generales y se corrigen desigualdades largamente sostenidas, en los ámbitos rurales subsisten algunos procesos básicos como el envejecimiento y la des-

población, así como circunstancias especialmente desfavorables —muy baja accesibilidad en algunas comarcas serranas— y auténticos embolsamientos de falta de bienestar, que aproximan a estos lugares a situaciones de irreversibilidad; al mismo tiempo aparecen en las áreas más pobladas y dinámicas nuevas manifestaciones de dualismo social que contradicen abiertamente los procesos más generales y apuntan tendencias muy desfavorables en un futuro caracterizado por la creciente incorporación de población inmigrante extranjera.

IV

APRECIACIONES FINALES SOBRE LA COHESIÓN TERRITORIAL DE ANDALUCÍA

1. TIPOLOGÍA DE DESARROLLO TERRITORIAL

La última elaboración de esta investigación es una tipología comarcal de desarrollo territorial (Fig. 30); realizada mediante análisis cluster a partir del conjunto de variables seleccionadas para ser estudiadas de forma integrada; aunque la tipología refleja también una cierta gradación del dinamismo económico, no se pretende con ella establecer niveles de desarrollo, sino clasificar las 63 comarcas según los modos de desarrollo que pueden corresponderles a partir del reconocimiento de su diversidad entendida como un hecho positivo. La tipología establece siete grupos o situaciones, coincidiendo con algunos análisis precedentes a los que se hará referencia para valorar aspectos evolutivos de conjunto.

El Tipo 1 agrupa 8 comarcas²⁵ mayoritariamente situadas en la mitad oriental de Andalucía, todas ellas serranas, con predominio de terrenos abruptos en los que la disponibilidad de recursos naturales es baja. Son espacios descapitalizados en sus recursos más básicos y con tendencias demográficas regresivas, aunque no presentan características muy negativas en bienestar debido al sesgo que introduce la escasez de población. Se trata, por tanto, de las situaciones con mayores y más asentados riesgos de desequilibrio territorial, progresivamente más difíciles de resolver.

²⁵ Enumeramos seguidamente las comarcas pertenecientes a cada tipo establecido siguiendo un orden de Norte a Sur y de Oeste a Este; las denominaciones proceden del estudio sobre comarcalización citado en la nota 8. Al Tipo 1 corresponden: Valle del Guadiato, Sierra de Segura, Los Vélez, Alto Almanzora, Campo de Tabernas, Alhama de Granada-El Temple, Alpujarra granadina y Alpujarra almeriense.

El Tipo II es el más abundante, con 13 comarcas²⁶ mayoritariamente serranas y localizadas al Este de la diagonal que separa la depresión del Guadalquivir de las montañas béticas. Se trata por tanto de espacios serranos, pero muchos de ellos con relieve menos agreste que el de los ámbitos incluidos en el tipo anterior. En general presentan mejor dotación de recursos naturales, riqueza y bienestar, aunque también en ellos aparecen bajos niveles de actividad económica. En resumen, son ámbitos con escaso dinamismo económico, aunque algo más equilibrados y menos descapitalizados que los anteriores; en ellos la base natural está potenciando algunas actividades nuevas que introducen tendencias diversificadoras y reequilibradoras.

El Tipo III reúne 7 comarcas²⁷ casi todas campiñesas y occidentales. En la mayoría de ellas predominan las actividades agrícolas en secano, en otras aparece también el regadío aunque vinculado principalmente a producciones no intensivas. En esos ámbitos la centralidad urbana corresponde a núcleos de población con poco dinamismo e insuficiente diversificación económica. La escasa distancia entre algunos de ellos y ciertas ciudades mayores quizás los condiciona, al presentar niveles de actividad y bienestar bajos.

El Tipo IV integra 6 comarcas²⁸ mayoritariamente agrupadas en el centro geográfico de Andalucía. Se trata también de ámbitos de economía agraria aunque más diversificados, ya que existe mayor capacidad transformadora en sus principales núcleos urbanos, generalmente pequeñas y medianas ciudades con cierto dinamismo, hasta el punto de formar distritos industriales emergentes. También los niveles de bienestar aparecen con mejores indicadores que en el grupo anterior.

El Tipo V agrupa 12 comarcas²⁹ de localización más dispersa (campiñas olivereras del alto Guadalquivir, regadíos del Guadalquivir medio y bajo, comarcas próximas a la aglomeración urbana de Sevilla, espacios emergentes de la costa atlántica y mediterránea). Qui-

zás la circunstancia que en mayor medida las unifica en el análisis cluster sea un mayor dinamismo económico relativo que obedece a distintas causas, como la mayor especialización funcional o a estar situadas en las cercanías de áreas o ejes territoriales con mayor concentración de actividades.

El Tipo VI también reúne 12 comarcas³⁰, todas caracterizadas por su condición urbana y litoral; en el litoral mediterráneo llegan a componer un eje territorial continuo. Los niveles de riqueza y actividades son elevados en relación a las medidas regionales, pero incorporan, esporádicamente, bajas frecuencias en bienestar y recursos naturales. Las principales carencias o dificultades a tener en cuenta son de carácter ambiental y de ordenación territorial, cuya resolución precisa una coordinación administrativa hasta ahora inexistente.

El Tipo VII contiene 2 comarcas, Poniente y Levante almeriense, cuyas características principales son sobradamente conocidas: alto dinamismo económico, no sólo relativo en el ámbito regional, sino en valores absolutos, al que se unen crecientes circunstancias ambientales negativas, desorden territorial y conflictividad social derivadas de situaciones poblacionales nuevas, todavía muy escasamente reflejadas por las estadísticas, pero con manifestaciones reales muy graves.

Finalmente las tres comarcas que aparecen, *sin datos*³¹, dada la importancia concedida en el análisis cluster a las referencias eléctricas y a que predominan en sus municipios las empresas revendedoras de electricidad, podrían ser asociadas a los tipos II, III y IV, ensanchando los límites de las comarcas más próximas y extrapolando situaciones, pero se ha preferido mantener el vacío informativo como referencia veraz.

Si se compara este estudio con dos trabajos realizados con estadísticas relativas a 1981 y 1986³², anteriores por tanto en 15 y 10 años a las utilizadas en esta investigación, se aprecian tanto continuidades como diferencias dignas de ser tenidas en cuenta. En aquellos trabajos, realizados con unidades territoriales más pequeñas, la imagen regional de conjunto era más fragmenta-

²⁶ Sierra Morena onubense, Sierra Morena de Sevilla, El Condado-Las Villas, Sierra de Cazorla, Huéscar, Baza, Guadix, Los Montes, Alcalá la Real, Sierra Mágina, Sierra de las Nieves, Valle de Lecrín, Poniente granadino.

²⁷ Campiña de Morón y Marchena, Campiña de Osuna, Ecija, Campiña de Baena, Vega de Sevilla, Bajo Guadalquivir y La Janda.

²⁸ Andévalo, Carmona, Estepa, Antequera, Puente Genil, Subbético de Córdoba.

²⁹ Corredor de la Plata, Alto Guadalquivir de Córdoba, Sierra Morena de Jaén, Campiña Norte de Jaén, La Loma, Cuenca Minera onubense, Condado, Aljarafe, Palma del Río, Costa occidental onubense, Costa Noroeste de Cádiz, Axarquía.

³⁰ Córdoba, aglomeraciones urbanas de Jaén, Huelva, Sevilla, Granada, Bahía de Cádiz, Málaga y Almería, Campiña de Jerez, Campo de Gibraltar, Costa del Sol occidental, Costa granadina.

³¹ Los Pedroches, Sierra de Cádiz y Serranía de Ronda.

³² *Características socioeconómicas de las comarcas en Andalucía*, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía, Sevilla, 1987, 291 págs y *Bases para la ordenación del territorio de Andalucía*, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía, Sevilla, 1990, 225 págs.

ría y discontinua, aunque aparecían nítidos los cuatro rasgos de diversidad sustanciales existentes en Andalucía y que diferencian áreas serranas, campiñas, litoral y aglomeraciones urbanas.

2. CONCLUSIONES

En relación a las observaciones anteriores se pueden establecer algunas conclusiones principales. En los tres últimos lustros se han producido en las áreas serranas andaluzas cambios generales de distinto signo; disminuye el número de comarcas insertas en la peor situación relativa, aunque se incorpora a ella alguna nueva (Valle del Guadiato). En algunas de estas comarcas serranas se está produciendo una cierta recualificación de sus recursos naturales por la aplicación de distintas políticas (protección de la naturaleza, reforestación y control de incendios), pero prosigue el abandono de espacios productivos y la despoblación. Aunque se hayan experimentado ciertos avances en la dotación de algunos servicios públicos, no siempre se corresponden con mejoras de accesibilidad y, por tanto, con unas condiciones reales más equitativas para el desarrollo económico y el acceso a los servicios.

En las áreas campiñesas dedicadas preferentemente tanto a cultivos anuales en secano como a las grandes plantaciones olivareras, la intensificación de un laboreo mecánico generalizado, impulsado por una orientación más empresarial y productivista, activa peligrosamente la erosión y se corre el riesgo de no poder sostener en el futuro los niveles productivos actuales. En general las comarcas de campiña presentan mejores valores en los aspectos económicos agrarios y en los servicios básicos y se diferencian negativamente en las variables que implican mayor capacidad transformadora o innovación.

El litoral andaluz, quizás sea más exacto hablar en plural, dadas las diferencias que persisten entre el golfo de Cádiz y la costa mediterránea, ha experimentado grandes transformaciones en la segunda mitad del siglo xx y particularmente en los tres últimos lustros. Continúan concentrándose en estas tierras los recursos más básicos: población, agua e inversión de capitales.

Las principales ciudades y aglomeraciones urbanas así como la conurbación de la Costa del Sol occidental se han reforzado y se ha ampliado su extensión como áreas de funcionamiento unitario cotidiano (residencial y económico), pero están lejos de disponer de las estructuras físicas que corresponden a su funcionalidad presente, y más aún de organizar o instituir instrumen-

tos de gestión común, lo que da lugar a crecientes disfuncionalidades y conflictos. Sólo para la aglomeración urbana en torno a Granada, se ha aprobado, recientemente, el plan de ordenación del territorio.

Tanto por la observación de este último mapa tipológico, como por la mayoría de las distribuciones realizadas y presentadas anteriormente, se demuestra que una visión dicotómica de Andalucía en dos mitades, occidental y oriental, es actualmente falsa e insuficiente. Los cambios que se han producido en el litoral, en las aglomeraciones urbanas y en otros espacios interiores dinamizados por la especialización funcional —campiñas olivareras de Jaén— niegan dicha dualización. Persisten las dificultades o insuficiencias en las áreas montañosas, más ampliamente presentes en la parte oriental de la región, pero en todas las comarcas serranas no se encuentran idénticos rasgos naturales ni socioeconómicos. El modelo de ordenación territorial de Andalucía tiene que reconocer la diversidad básica existente y actuar consecuentemente con ella, sin caer en la trampa de potenciar los dualismos simplistas. Del mismo modo también la oposición entre rural y urbano, largamente operativa, pierde sentido como descripción dual del territorio andaluz; aunque los ámbitos rurales mantienen, en conjunto, un diferencial negativo; campo y ciudad se imbrican cada vez más en Andalucía, tanto en términos funcionales como físicos, al tiempo que las principales ciudades y aglomeraciones urbanas presentan importantes conflictos propios.

Si se consideran cada uno de los tres componentes del concepto de desarrollo utilizado en esta investigación es posible expresar con orden las ideas más generales obtenidas en ella. En cuanto se refiere al desarrollo sostenible (entendido como la disponibilidad de recursos naturales y la utilización adecuada de los mismos) Andalucía aparece como un territorio todavía con una buena dotación natural media, pero que continua desequilibrándose, tanto en el conjunto del ámbito regional, como, especialmente, en determinadas comarcas, a causa de actuaciones sin criterios territoriales y poco integradoras de los objetivos naturalísticos, productivos y sociales. Los parámetros económicos más convencionales (riqueza y actividades productivas) presentan en Andalucía valores lejanos de los promedios del contexto político comunitario europeo o de las regiones españolas mejor situadas; además, no acaba de constituirse una trama física que articule el desarrollo en centros urbanos y ejes territoriales. En relación al bienestar social, aunque son notables las mejoras de los niveles medios de consumo y la extensión de determi-

nadas prestaciones y servicios básicos, subsisten en parte antiguas insuficiencias y aparecen nuevos conflictos sociales muy amenazantes.

Por último, es preciso subrayar que en ninguna etapa anterior se han relacionado en Andalucía como ahora tres procesos generales de gran importancia para su futuro: la mayor densidad de ocupación y la más intensa utilización del suelo, la alta capacidad para transformar los recursos del medio natural y la posibilidad de conocer el territorio y orientar unitariamente su ordenación. Este último aspecto es el que inspira este trabajo. Andalucía puede ser en el futuro un ámbito más cohesionado o más desequilibrado y esta circunstancia dependerá de multitud de factores internos o externos, pe-

ro la cuestión que nos interesa es saber hasta qué punto ello estará relacionado con la distribución de los hechos en el espacio geográfico, con la disposición que tengan los elementos que lo estructuran u ordenan, con su grado de cohesión o de desequilibrio territorial en su defecto. No se pretende que el territorio, por sí sólo, sea el factor decisivo para la consecución de los principales objetivos que la sociedad andaluza, como otras, tiene planteados (convivencia pacífica, desarrollo, bienestar), pero sí que su conocimiento y su efectiva ordenación cooperen al logro de dichos fines, que mantenga sus cualidades básicas y sus características diferenciales para que puedan disponer también de ellas las generaciones futuras.