

DESARROLLO TERRITORIAL Y EVALUACIÓN DE LA DIVERSIDAD Y DESIGUALDAD INTRARREGIONAL. UNA APROXIMACIÓN DESDE ANDALUCÍA

Francisco Rodríguez Martínez

Universidad de Granada

Florencio Zoido Naranjo

Universidad de Sevilla

RESUMEN

En este artículo se considera inicialmente la atención científica prestada a la distinción entre diversidad y desigualdad territorial relativa a Andalucía en los ámbitos científicos de la Geografía y la Economía. Seguidamente se expone la metodología adoptada para el *Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía* (www.us.es/giest) y se extraen las principales conclusiones de la aplicación de estos conceptos a la evolución del territorio andaluz durante los tres lustros finales del siglo XX.

Palabras clave: Ordenación del territorio, Desequilibrios territoriales, Cohesión territorial, Andalucía.

ABSTRACT

In this article it is considered the borrowed scientific attention initially to the distinction between diversity and relative territorial inequality to Andalusia in the scientific environments of the Geography and the Economy. Subsequently the methodology is exposed adopted for the Report of Territorial Development of Andalusia (www.us.es/giest) and the main conclusions of the application are extracted from these concepts to the evolution of the Andalusian territory during the three final half a decade of the XX century.

Key words: Spatial planning, Territorials inequalities, Territorial cohesion, Andalusia.

Fecha de recepción: junio de 2002.

Fecha de admisión: junio de 2002.

INTRODUCCIÓN

Con este artículo se pretende una aproximación a la evaluación de la diversidad y las desigualdades intrarregionales en la perspectiva conceptual y metodológica del desarrollo territorial y teniendo como fundamento empírico el caso andaluz.

Tras una larga etapa de olvido, diferentes disciplinas se interesan de nuevo por el territorio. Lo consideran en sí mismo y por el papel causal que le corresponde en distintos acontecimientos o procesos. Varias circunstancias principales explican este giro:

- la preocupación por una naturaleza menguante y un medio ambiente comprometido;
- la proliferación de ámbitos de muy difícil gobierno y la agudización o intensificación de conflictos en ellos;
- la pluralidad de responsabilidades y niveles políticos que operan en un espacio único;
- las crecientes interacciones entre los diferentes lugares, ámbitos y escalas territoriales que pueden resumirse en la apelación continua e indistinta a lo local y lo global.

Aunque sin duda existen fenómenos nuevos que suscitan puntos de vista propios en otras ciencias, el conocimiento del territorio es para la Geografía un objetivo permanente e insoslayable; no sometible a modas, aunque puedan variar los enfoques y los métodos. Sin base espacial de referencia, sin consideración de su detalle o variabilidad interna y de las consecuencias de ésta no hay propiamente Geografía.

También para un territorio como Andalucía existen actualmente múltiples razones específicas para dedicar una especial atención a las funciones que le corresponden en relación con las necesidades de sus pobladores:

- es un ámbito unitario reciente, formado por agregación de partes y deficitario en elementos o estructuras de cohesión en múltiples aspectos;
- la reciente condición política unitaria ha incluido nuevas centralidades y periferismos indeseados o mal controlados;
- ha cambiado también la percepción interna de las semejanzas y las diferencias.

Como es ya bastante notorio (Grupo Aduar, 2000; Rodríguez Martínez, 2001) el desarrollo territorial hace referencia a un instrumento o modelo optimizador de la distribución de las actividades humanas en el territorio, unido esencialmente a la idea de equilibrio territorial y sostenibilidad. Aunque puede ser aplicado con referencia a varias escalas, parece convenir con preferencia al nivel regional y subregional debido tanto a su carácter integral y estratégico como al hecho de que la región suele ser el marco territorial donde dicho instrumento puede traducirse mejor en políticas o planificaciones concretas. En este sentido, la E.T.E. (*Estrategia Territorial Europea*, Comisión Europea, 1999) ha venido a otorgar carta de naturaleza política en Europa a este concepto, precisamente proyectándolo a la realidad regional mediante una planificación que exige como premisa la superación del tradicional divorcio entre la planificación física y la planificación económica.

Por otra parte, consumado el proceso autonómico, según lo previsto en la Constitución española de 1978 y los correspondientes Estatutos, la regionalización entendida como un pro-

ceso de delimitación espacial más o menos acomodado a criterios histórico-geográficos, está dando paso cada vez más al análisis de desequilibrios y desigualdades tanto inter como intraregionales (Rodríguez Martínez, 1999 a y b; Zoido, 2001). Para afrontar estos últimos, cuyo planteamiento es competencia indiscutible de las Autonomías, se ha necesitado en casi todos los casos un tiempo de rodaje más o menos prolongado, pero necesario para asumir los problemas derivados de la diversidad y desigualdad intraterritoriales, muy diferentes en cada caso.

En cualquier caso, la diversidad territorial intrarregional es un valor que debe ser reconocido y mantenido. Puede estar fundada tanto en las características ecológicas y paisajísticas como en trayectorias históricas singulares (que trascienden en particularidades culturales, nunca étnicas) o en caracteres funcionales recientes pero no menos decisivos de la situación socioeconómica actual. La diversidad territorial puede ser valorada a distintas escalas (regional, ejs. el litoral, la montaña, los grandes ejes fluviales; comarcal, ejs. Pedroches, Alpujarras, Campo de Dalías; local, ejs. clasificación de municipios por diversos conceptos; infralocal, ejs. monumentos naturales, formas de asentamiento de entidades menores, etc.). No obstante, en este trabajo sólo se hace referencia a los niveles regional y comarcal.

Por su parte, la desigualdad territorial es un conflicto o situación negativa que debe ser combatida y eliminada. Puede estar expresada en términos de renta o con indicadores más complejos que además de la riqueza incluyan aspectos como el medio ambiente, el bienestar social o la accesibilidad. En el análisis de estos indicadores conviene tener en cuenta los compromisos o hechos asumidos políticamente y reflejados en normas o leyes. En Andalucía las grandes áreas regionales (serranías, campiñas, litoral y aglomeraciones urbanas) y la escala comarcal parecen los niveles más adecuados para reflejar las desigualdades territoriales (Zoido y Caballero, 2001).

De lo dicho deducimos que el desarrollo territorial, referido a la Comunidad Autónoma de Andalucía, debe partir de un concepto abierto de desarrollo que contemple no sólo los niveles de renta, sino también el bienestar social (disponibilidad de servicios públicos y estados cualitativos de la población), así como requisitos de sostenibilidad ambiental.

En el interior de un territorio como Andalucía, la diversidad y la desigualdad existentes pueden ser identificadas con distintas finalidades. Han sido recurrentes las apelaciones a la desarticulación territorial o a los desequilibrios territoriales, conceptos negativos nunca bien precisados. Tampoco sus versiones positivas, las antónimas u otras, como vertebración, cohesión o desarrollo territorial suelen ser definidas con rigor. Si se pretende abordar científicamente estos aspectos de la realidad resulta imprescindible establecer con mayor precisión los conceptos, expresando claramente las semejanzas y diferencias entre ellos y evitando usarlos como sinónimos si contienen matices o sentidos propios. Igualmente es necesario establecer los marcos espaciales a los que sean referidos, las variables y fuentes de información que son tenidas en cuenta para la verificación de los hechos analizados.

Este trabajo se propone estudiar hasta qué punto se ha identificado la diversidad y las desigualdades en Andalucía y como han sido valoradas; el estudio estará referido a la producción científica en Geografía y Economía, principalmente, y a los instrumentos de planificación pública realizados durante la segunda mitad del siglo XX. Respecto a los marcos espaciales de referencia, se consideran, además de todo el territorio de Andalucía, diferentes subdivisiones del mismo, con el propósito de reconocer ámbitos distintos a los municipios y

provincias. Intentaremos también reflejar los progresos relativos a las variables o aspectos de la realidad considerados para apreciar o explicar la diversidad y desigualdad territorial de Andalucía.

APRECIACIONES DE LA DIVERSIDAD Y LA DESIGUALDAD EN ANDALUCÍA

La unidad territorial de Andalucía que ha venido a consagrar la autonomía, no implica la ausencia de profundos contrastes internos tanto ecológicos como socioeconómicos cuya consideración atenta es imprescindible para el desarrollo y la cohesión territorial de la región, aspectos que tanto han determinado la identidad regional actual (Bosque, 1971; Cano, 1983; García Manrique, 1986). La gran extensión de la región (87.268 Km²) permite la coexistencia tanto de unidades naturales de muy diverso potencial como de trayectorias socioeconómicas dispares, aunque en todo caso se trata de hechos interrelacionados o complementarios.

La diversidad interna es tanta, sin embargo, que ha podido implicar percepciones muy diferentes, a veces contradictorias de la unidad regional, olvidando que todo espacio geográfico contiene por definición elementos diversos y que Andalucía, acrisolada región histórica y urbana, cuenta con poderosos factores de articulación y unidad. Los manuales y escritos geográficos que consideran primariamente Andalucía desde una perspectiva general (Martín Echevarría, 1932; Terán y Solé, 1952; Sermet, 1956; Lautensach, 1964...) la descomponen en partes en función de las grandes unidades estructurales (Sierra Morena, Depresión Bética, Cadenas béticas). Resulta cuanto menos sorprendente que sea un historiador quien introduzca el litoral como uno de los componentes principales del territorio andaluz (Domínguez Ortiz, 1984).

Poco después, pero hace ya más de veinte años, a propósito de dos reuniones promovidas por la entonces naciente AGE, se destacaba cómo estas diversas percepciones condicionaban las regionalizaciones andaluzas efectuadas por diversos autores, tanto geógrafos como economistas (Sáenz Lorite, AGE, 1980a; Bosque Maurel, AGE, 1980b) y la vinculación de todo este asunto con los problemas del subdesarrollo (Ocaña, AGE, 1980a). Más recientemente se ha insistido en la diversidad dentro de la unidad con nuevos enfoques más en la línea de los desequilibrios intraterritoriales y las desigualdades socioeconómicas internas que ponen en entredicho la creciente pero lenta articulación del sistema territorial (García Manrique-Ocaña, 1986 y 1991, 1998) y siguen siendo el obstáculo esencial para un desarrollo equilibrado, en la medida que no se oficializa una estructura comarcal (Gómez Moreno, 1992; Cano, 1986-90, 1998). En otras publicaciones se insiste también en los mismos hechos poniéndolos en relación con algunas políticas recientes de la Unión Europea sobre desarrollo regional y rural (Rodríguez Martínez, 1999).

En este mismo sentido ha de resaltarse que la política territorial en Andalucía ha cubierto sucesivamente una serie de etapas desde que se transfieren tempranamente (1979) las competencias en urbanismo y ordenación del territorio. No obstante en ésta, como en otras Comunidades Autónomas, la política territorial ha carecido de continuidad y firmeza, pasando por dificultades dada la falta de tradición y cultura territorial que ha propiciado conflictos de todo tipo entre agentes públicos y privados. Estas dificultades van paliándose poco a poco, aunque persisten indefiniciones y graves conflictos de intereses, con el paralelo desarrollo de diversos instrumentos técnicos tanto de política sectorial como de política territorial. Entre estos

últimos destacan el *Sistema de Ciudades* (1986), las *Bases para la Ordenación del Territorio* (1990) y, finalmente, la Ley de Ordenación del Territorio (1994) que ha permitido la redefinición y actualización de los sistemas regionales básicos (*Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del territorio de Andalucía*, 1998) y el lanzamiento de los primeros planes subregionales de ordenación en los espacios de mayor dinamismo y conflictividad como son el litoral y las aglomeraciones o áreas metropolitanas. En el momento de redactar este trabajo el gobierno andaluz ha aprobado el Proyecto de Ley de Cooperación Territorial de Andalucía que incluye la creación de comarcas, hecho que quizás permita dar salida a las numerosas demandas de ámbito supramunicipal al margen de las Diputaciones provinciales.

Es evidente que la aportación de la Geografía al análisis de disparidades y desigualdades se ha ido enriqueciendo con el tiempo y ha ido diferenciándose cada vez más de los que hacen otros profesionales especialmente economistas. Estos han hecho y siguen haciendo importantes aportaciones al problema de las desigualdades económicas intrarregionales y los problemas de la convergencia nominal o real (Cuadrado Roura, 1999) pero rara vez descienden por debajo del nivel provincial en sus análisis centrados en la distribución del PIB por habitante. En Andalucía sólo se conoce un análisis completo a escala municipal de las disparidades de renta (*Atlas económico de Andalucía*, 1992). Mucho más escasos y parciales son los análisis subregionales de la pobreza, bienestar social y calidad de vida que se reflejan, por ejemplo, en el consumo de bienes, en la disponibilidad de servicios y en la dinámica y estructura de la población (J.J. Romero y M. Delgado, 1979; *Medición de la pobreza...*). Este es el enfoque que, complementado con otros parámetros preside el *Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía* en el que se aborda la elaboración de un método para relacionar diversidad y desigualdad territorial en Andalucía.

PROPUESTA METODOLÓGICA PARA RELACIONAR DIVERSIDAD Y DESIGUALDAD INTRAREGIONAL

La política regional europea contiene y desarrolla desde 1976 (Declaración de Galway) las principales ideas sobre relación entre diversidad y desigualdad en el territorio comunitario. Se trata, esencialmente, de superar la mera comparación entre Estados, identificando ámbitos singulares en el interior de éstos, haciendo acopio de información estadística, estableciendo métodos convencionales de medida de los niveles de desarrollo e indicadores aceptados por todos. En la compleja nomenclatura estadística (NUTE) que la Unión Europea ha tenido que crear para encajar en un único sistema el frondoso mosaico de la organización territorial europea, la región, en el sentido más convencional del término (NUTE II según Eurostat), ha sido el nivel elegido para dicho propósito; la cartografía de este nivel político-administrativo resulta algo más equilibrada que la de los Estados, aunque sólo si se lo representa a muy pequeña escala. En cuanto a los indicadores utilizados, el énfasis principal se ha puesto en su capacidad descriptiva (PIB, actividad, empleo) o explicativa (niveles de estudio, inversiones transformadoras, recursos destinados a I+D, etc.), de la situación socioeconómica.

Para relacionar diversidad y desigualdades en Andalucía puede partirse de las mismas ideas generales, pero la dimensión y peculiaridades de un ámbito mucho menor exige planteamientos más detallados desde el inicio. La valoración de la diversidad en esta escala necesita referirla a partes del territorio comparables o con cierto nivel de homogeneidad, que se

distingan por rasgos propios relevantes, aunque sean de distinta clase según los casos (naturales, históricos, funcionales). Ni el mosaico municipal por su excesiva fragmentación, ni el provincial por su artificialidad y reducido número resuelven los requisitos planteados. Los fundamentos de la diversidad territorial de Andalucía hay que buscarlos en la combinación entre sus aspectos fisiográficos y estructurales más básicos y las grandes pautas de ordenación establecidas por los procesos de ocupación humana de mayor intensidad y repercusión. Esta combinación conduce, como establecieron las *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía* en 1990, a distinguir cuatro grandes áreas: serranías, campiñas, litoral (ámbitos continuos en el espacio regional) y principales ciudades o aglomeraciones urbanas (de distribución discontinua). A cada una de ellas les corresponden caracteres sustanciales diferentes que marcan posibilidades y modalidades propias de desarrollo. Por debajo de este nivel está la comarca, que también cumple los requerimientos conceptuales de la diversidad antes señalados, pero que no presenta suficiente implantación ni continuidad en Andalucía.

En relación con la información atribuible a las partes del territorio identificadas como diversas, se propone un entendimiento amplio de la idea de desarrollo, que incluya, junto a los aspectos económicos más convencionalmente considerados (riqueza y actividades productivas) otros, como la disponibilidad y utilización de los recursos naturales, de una parte, y los niveles de bienestar (consumo de bienes y servicios públicos, estados de la población) de otra. La información estadística relativa a Andalucía ha aumentado considerablemente en los últimos años gracias a la creación del Instituto de Estadística de Andalucía y a la elaboración de complejos sistemas informativos como el SIMA (Sistema de Información Municipal de Andalucía); SINAMBA (Sistema de Información Ambiental) y las importantes referencias del sistema sanitario andaluz. Por su novedad y valor informativo hay que destacar la disponibilidad de información sobre la potencia instalada y el consumo eléctrico (productivo y doméstico) a la que generalmente se atribuye un alto valor descriptivo e interpretativo de la realidad económica y social. Gracias a todo ello se ha podido crear una importante base de datos, en su mayoría municipales, aunque para algunos hechos por debajo de este nivel (núcleos de población) y para otros pocos menos detallados (distritos sanitarios, comarcas agrarias, sistemas de gestión de abastecimiento de agua). Como año central de referencia de los análisis efectuados se ha tomado 1996, admitiéndose datos de fechas inmediatas; los aspectos diacrónicos están referidos principalmente al quinquenio 1992-96, si bien las estadísticas poblacionales hacen obligatorios los años censales (1991) por su condición de denominador principal en la obtención de indicadores relativos. Como ya se ha apuntado, es preciso subrayar que la mayoría de los estudios e informes periódicos relativos a Andalucía, no utilizan todavía de modo sistemático estadísticas municipales, sino que prevalecen los análisis e interpretaciones provinciales.

Las variables estadísticas inicialmente seleccionadas han sido 86 y están referidas a los siguientes aspectos:

- recursos naturales (suelo, subsuelo, agua, vegetación) y su utilización: 22;
- actividades y funciones productivas: 27;
- renta y riqueza inmueble: 10;
- consumo de bienes y servicios: 23;
- estados de la población: 14;

Cada una de ellas fue tratada numéricamente en valores absolutos y elaborando indicadores, así como cartográficamente mediante la realización de mapas coropléticos (municipales, comarcales y de distritos sanitarios) e isopléticos (isocronas de accesibilidad a hospitales generales y comarcales). Con estas distribuciones se han querido considerar dos aspectos principales: dónde se producen mayores concentraciones o ausencias y dónde alcanzan una mayor importancia relativa los hechos estudiados (generalmente en relación con la superficie y/o la población de cada ámbito).

En los distintos niveles espaciales considerados las distribuciones ponen de manifiesto aspectos parciales de interés, pero como nuestro objetivo ha sido expresar los hechos analizados en relación con las ideas complejas de diversidad y desigualdad territorial concedemos mayor importancia a los análisis que integran distintas variables y a los mapas comarcales. Para estas finalidades se han utilizado e integrado 22 variables escogidas en una segunda selección, a las que se atribuye mayor significado de acuerdo con varios criterios prioritarios:

- fiabilidad y sencillez del hecho expresado, de modo que la integración proporcione resultados comprensibles;
- mejor ajuste temporal en relación con el año central de referencia (1996);
- distribución espacial más diversificada, de manera que se pongan de manifiesto suficientes matices o diferencias entre las distintas partes del territorio.

Los procedimientos de integración de variables han sido tres: ponderaciones, análisis de componentes principales y análisis cluster. Las ponderaciones se realizan relacionando quintiles a los que se atribuye un peso constante; permiten elaborar una relación ordinal de rango limitado, en relación con la cual se posiciona cada ámbito comarcal. Se han ponderado variables para cada uno de los hechos integrantes del concepto amplio de desarrollo utilizado (disponibilidad de recursos naturales, 8; niveles de riqueza y de actividad económica, 9; bienestar o calidad de vida, 5). El análisis de componentes principales sirve para reflejar el contraste entre territorios con situaciones extremas; se efectúa en relación con tres aspectos tendenciales de los mismos componentes anteriores (carencias significativas o extremas en recursos naturales, dinamismo económico, disparidad en renta). Finalmente el análisis cluster permite establecer una tipología que permite hacer las consideraciones de mayor interés para expresar las relaciones entre diversidad y desigualdad.

Sobre el mapa comarcal utilizado hay que señalar inicialmente que se trata de una propuesta técnica que no ha llegado a tener alcance político (Benabent, 1998); divide Andalucía en 63 comarcas o ámbitos intermedios entre el municipio y la provincia. Ha sido realizado a partir de varios criterios principales:

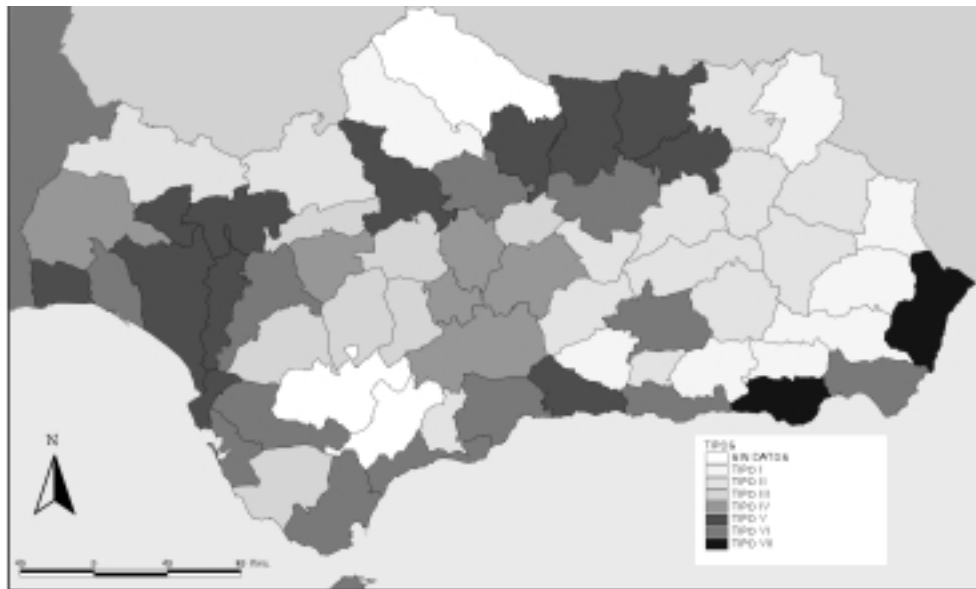
- distinguir espacios relativamente homogéneos por su conformación natural, su trayectoria histórica (en pocos casos) o su funcionalidad actual;
- valorar la existencia de relaciones intermunicipales en mancomunidad de servicios o en gestión conjunta de programas y fondos europeos;
- recoger delimitaciones operativas previas para la planificación unitaria de carácter territorial (en aglomeraciones urbanas, principalmente);

- integrar términos municipales completos, contiguos y pertenecientes a la misma provincia;
- disponer de una población superior a 10.000 habitantes.

Como ya se ha señalado en Andalucía las comarcas no han sido instituidas; no ha prosperado ninguna propuesta de división comarcal tras un primer intento fracasado en 1983. El proyecto de Ley de Cooperación Territorial actualmente en tramitación no prevé el establecimiento de un mapa comarcal de toda la Comunidad, sino la creación parlamentaria de las entidades que sean promovidas por instancias municipales. No obstante, la necesidad de definir el mapa comarcal regional se pone de manifiesto para distintos propósitos y primordialmente para el conocimiento y seguimiento del territorio y su evolución.

PRINCIPALES RESULTADOS Y CONCLUSIONES

De los diferentes análisis realizados se extraen observaciones de interés para varios hechos y niveles espaciales, incluidos núcleos de población y municipios (pueden consultarse *in extenso* en www.us.es/giest). Pero a los efectos de este trabajo las más significativas se refieren a las cuatro grandes áreas señaladas y las comarcas, ya que respecto a ellas se desea establecer las relaciones entre diversidad y desigualdad. En este sentido el resultado más valioso de la investigación puede ser el mapa que incluye la tipología de desarrollo territorial por comarcas (figura nº 1), obtenido mediante análisis cluster.



Fuente: Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía.

Figura 1. Tipos de desarrollo territorial.

Dicha imagen clasifica los 63 ámbitos considerados en 7 tipos. Entre ellos, en el orden de enumeración, hay una gradación (reflejada por la intensidad de las tramas que corresponden a cada comarca) de menor a mayor nivel de actividad y/o riqueza,; pero dicho gradiente se cruza con la disponibilidad de recursos naturales y con los niveles de bienestar, potencialidades que pueden tener comportamientos no coincidentes entre sí, ni con el primero de los tres principales componentes del concepto de desarrollo utilizado. Las denominaciones genéricas de los tipos establecidos puede ser la siguiente:

- Tipo I: serranías orientales,
- Tipo II: serranías emergentes,
- Tipo III: campiñas rurales,
- Tipo IV: campiñas con centralidad urbana,
- Tipo V: campiñas dinámicas,
- Tipo VI: ciudades y aglomeraciones urbanas,
- Tipo VII: litoral almeriense.

Inicialmente este mapa puede ser interpretado desde los siguientes criterios generales:

- reproduce los principales trazos de la diversidad territorial regional, ya que son distinguibles las grandes áreas señaladas (serranías, campiñas, litoral y aglomeraciones urbanas) y entre ellas es patente el gradiente de actividad y riqueza antes mencionado;
- las discontinuidades en dichas trazas generales pueden ser interpretadas como anomalías o insuficiencias.

Extrapolando ciertos valores y esquematizando dicho mapa se puede intentar la comparación con trabajos anteriores de similar intención referidos a 1986 y 1990. La comparación entre los tres esquemas (figura nº 2) proporciona la posibilidad de realizar un comentario diacrónico. Las observaciones evolutivas más generales que pueden deducirse para el conjunto del territorio regional son:

- El mapa se oscurece; es decir, aumentan los niveles de actividad y riqueza.
- Presenta progresivamente un carácter menos fragmentado; es decir, se marcan los rasgos principales de la diversidad territorial que establecen las cuatro grandes áreas.
- A escala comarcal aparecen discontinuidades o anomalías que revelan nuevos problemas y desigualdades.

En términos reales los criterios y observaciones generales anteriores se traducen en hechos altamente significativos para el conjunto de la Comunidad Autónoma, las grandes áreas y las comarcas. Durante los tres últimos lustros se han producido en Andalucía avances muy significativos en cuanto se refiere a crecimiento económico y bienestar, aunque en la misma dinámica general cabe comprender la utilización masiva y frecuentemente inadecuada de los recursos naturales. Esta primera afirmación debe ser contextualizada en lo ocurrido para toda España y en el ámbito comunitario europeo.

Respecto a la diversidad y desigualdad intrarregional la primera conclusión debe referirse al afianzamiento de caracteres propios en ambos aspectos en las cuatro grandes áreas, para las que se confirma el diagnóstico realizado en las *Bases para la Ordenación del Territorio* (1990) sobre la necesidad de definir modelos de desarrollo específicos para cada una de ellas.

En las serranías se han producido cambios internos de distinto signo: en algunas comarcas son notorias las mejoras, en todos los aspectos considerados del desarrollo, a partir de la más adecuada valoración y protección de sus características naturales y ambientales. En algún caso (Valle del Guadiato) se produce un descenso en los niveles socioeconómicos y en otros (serranías agrestes orientales) se afianzan los rasgos de desequilibrio extremo por despoblación y abandono.

En las comarcas campiñas aparecen también distintas situaciones. Mayoritariamente han mejorado en términos de actividad y riqueza, pero se han intensificado los usos del suelo hasta tal punto que se ponen de manifiesto riesgos ciertos de desequilibrios naturales y ambientales. Varias comarcas contiguas trazan un sorprendente eje territorial con insuficiencias en bienestar social entre el centro del Valle del Guadalquivir y el sector central de la costa gaditana.

El litoral andaluz (quizás sería más preciso hablar en plural, a causa de las diferencias de todo tipo entre el golfo de Cádiz y la costa mediterránea, concluyendo principalmente para esta última parte) ha experimentado las mayores transformaciones, aproximándose en muchas de sus características a las situaciones de aglomeración y conurbación. Las comarcas del Poniente y Levante almeriense destacan por sus altos niveles de renta y su especial dinamismo económico, aunque muestran también nuevos signos contradictorios en bienestar, tanto por la incorporación de población exógena socialmente excluida, como en ciertos rasgos negativos presentes en los indicadores relativos a la población autóctona (aspectos educativos).

Las principales ciudades y aglomeraciones urbanas han reforzado su peso y condición impulsora en el conjunto del territorio regional; también se han afianzado y ampliado como ámbitos de funcionalidad unitaria, pero están lejos de disponer de las estructuras físicas correspondientes, hecho que las debilita como ámbitos dinámicos; en este aspecto es posible distinguir varias situaciones tipo en función de sus diferentes volúmenes poblacionales y grado de aglomeración o conurbación. En todas ellas se apuntan rasgos de creciente exclusión social que podrían afianzarse rápidamente en el futuro por el aumento de la población inmigrante; hecho que representaría un verdadero retroceso en los aspectos sociales del desarrollo.

El reconocimiento de la diversidad y la medida de la desigualdad territorial en Andalucía permite enriquecer planteamientos de ordenación muy poco desarrollados hasta ahora (*Bases y estrategias...*, 1999) relativos a la necesidad de establecer regímenes y políticas que distingan las posibilidades y necesidades de cada parte del territorio en las escalas de las grandes áreas y comarcal. Por otra parte pone en evidencia la necesidad de crear y utilizar nuevos instrumentos para preservar la diversidad como un valor y erradicar las desigualdades territoriales. En este sentido serían especialmente convenientes dos medidas: la agilización y gestión de los planes subregionales de ordenación del territorio actualmente en elaboración (solo se ha aprobado definitivamente uno, el de la aglomeración urbana de Granada) y la creación por la Junta de Andalucía de un fondo de solidaridad y cohesión territorial destinado a las situaciones que necesiten recursos o inversiones especiales en mayor medida (*Foro Andalucía...*, 1999).

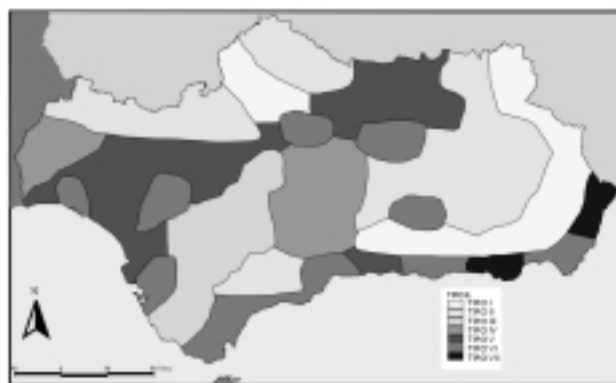
2.a. CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS DE LAS COMARCAS ANDALUZAS (CA. 1995)



2.b. BASES PARA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ANDALUCÍA (CA. 1989)



2.c. TIPOS DE DESARROLLO TERRITORIAL (CA. 1995)



Fuente: Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía.

Figura 2. Esquemas tipológicos de desarrollo territorial.

BIBLIOGRAFÍA

- BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (1998): *Estudio territorial para la delimitación de ámbitos comarcales en Andalucía*, Sevilla (inédito).
- BOSQUE MAUREL, J. (1971): *Factores geográficos en el desarrollo socioeconómico de Andalucía*. Madrid, Estudios del Instituto de Desarrollo Económico, pp. 220-450.
- BOSQUE MAUREL, J. (1980): «La España del Sur (Andalucía)». En *Los paisajes rurales de España*. Valladolid, AGE, 1980, pp. 191-206.
- CUADRADO ROURA, J.R. (1999): «Disparidades regionales y convergencia en España, 1950-1995», *Revista de Estudios Regionales (RER)*, Málaga, nº 55.
- CANO GARCÍA, G. (1983): «Unidad y diversidad de la Geografía andaluza». *Revista de Estudios Andaluces (REA)*, nº 1, pp. 9-22.
- CANO GARCÍA, G. (1990): «Divisiones territoriales y comarcalizaciones de Andalucía. Pasado y presente». En Cano, G. (dir.): *Geografía de Andalucía*, vol. VII, pp. 23-90. Eds. Tartessos, Sevilla.
- CANO GARCÍA, G. (2002): «Una propuesta de comarcalización para Andalucía». En *Conocer Andalucía. Gran Enciclopedia andaluza del siglo XXI*, vol. X, eds. Tartessos, Sevilla, pp. 12-85.
- CABALLERO SÁNCHEZ, J.V. (1997): «El Programa Europa 2000. Apreciaciones conceptuales y metodológicas para la ordenación del territorio», *Cuadernos geográficos*, nº 27, Universidad de Granada, pp. 253-265.
- COMISIÓN EUROPEA, (1999): ETE (*Estrategia territorial Europea*). *Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Postdam.
- COMISIÓN EUROPEA, (1999): *Sexto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Unión Europea*. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA, (2001): *Unidad de Europa. Solidaridad de los pueblos. Diversidad de los territorios. Segundo informe sobre la cohesión económica y social* (2 vols.), Bruselas.
- CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL Y ENERGÍA (1983): *Propuesta de comarcalización. Documento para información pública*, Sevilla.
- CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1987): *Características socioeconómicas de las comarcas andaluzas*, Sevilla.
- CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1990): *Bases para la Ordenación del territorio en Andalucía*, Sevilla.
- CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1999): *Bases y Estrategias. Plan de Ordenación del territorio de Andalucía*, Sevilla.
- DÍAZ CALLEJA, E. (1994): «La distribución de la renta en Andalucía: un apunte crítico», *Revista de Estudios Regionales (RER)*, Málaga, nº 40, pp. 53-96.
- DOMÍNGUEZ ORTIZ, A (1984): *Memoria geográfica de Andalucía (Comentario al Mapa de Andalucía 1:300.000)*. Madrid.
- ESECA (Sociedad de Estudios Económicos de Andalucía) (1992): *Atlas económico de Andalucía*. Málaga, Caja General-Unicaja.
- ESTEVE SECALL, R. (1993): «Población, actividad económica y territorio». En M. Martín Rodríguez (dir.): *Estructura económica de Andalucía*. Madrid, Espasa Calpe, pp. 555-582.

- FERNÁNDEZ TABALES, A., SANTOS PAVÓN, E. y TORRES GUTIÉRREZ, F.J. (2000): «La experiencia española de ordenación del territorio en el ámbito regional». En *Vivir la diversidad. Aportación española al XXIX Congreso internacional de la UGI*. AGE y RSG, Madrid, pp. 229-250.
- GARCÍA MANRIQUE, E. y OCAÑA, C. (1986): *Geografía humana de Andalucía*. Barcelona, Oikós-tau.
- GARCÍA MANRIQUE, E. y OCAÑA, C. (1991): *El territorio andaluz*. Málaga, Arguval.
- GARCÍA MANRIQUE, E., OCAÑA, C., y NAVARRO RODRÍGUEZ, S. (1998): *Andalucía. Población y espacio rural*. Málaga, Departamento de Geografía y Consejería de Agricultura.
- GARCÍA LIZANA, A. (1990): «Las desigualdades regionales internas y externas y sus relaciones mutuas», *Revista de Estudios Regionales (RER)*, Málaga, nº 27, pp. 57-71.
- GRUPO ADUAR (2000): *Diccionario de Geografía urbana, Urbanismo y Ordenación del Territorio*. Barcelona, ed. Ariel.
- EQUIPO DE ECONOMÍA CUANTITATIVA Y DEL BIENESTAR DE LA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA: *La medición de la pobreza en Andalucía*, (inédito).
- OCAÑA OCAÑA, C. (1980): «El problema del Sur de España». En *La región y la Geografía española*. Valladolid, AGE, 1980, pp. 259-267.
- RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F. (1999a): «Desarrollo rural y desigualdades en Andalucía». *Revista de Estudios Regionales (RER)*. nº 54, pp. 269-290.
- RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F. (1999b y ed. 2000): «Desarrollo rural y desigualdades en España». En R. Jordá Borrell y otros (coords): *Hacia un nuevo espacio euromediterráneo*. III Encuentro de Geografía regional. Grupo de trabajo de Estudios Regionales de la AGE y Fundació Catalana per a la Recerca. Sevilla.
- RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F. (2001): «Desarrollo territorial y local. Aportaciones desde la Geografía». En *Forma y función del territorio en el nuevo siglo*. Actas del XVII Congreso de Geógrafos Españoles. Universidad de Oviedo —AGE— Cecodet, Oviedo, pp. 245-255.
- ROMERO RODRÍGUEZ, J.J. y DELGADO ÁLVAREZ, M. (1979), «Comarcas marginadas en Andalucía oriental», en *Revista de Estudios Regionales (RER)*, vol. I Extraordinario, págs. 165-224.
- SÁENZ LORITE, M. (1980): «La división regional de España. España del Sur». En *La región y la Geografía española*, Valladolid, AGE, 1980, pp. 147-162.
- TORRES LÓPEZ, J. (1993): «Distribución de la renta». En Martín Rodríguez, M. (dir.): *Estructura económica de Andalucía*, Madrid, Espasa Calpe, pp. 583-620.
- ZOIDO NARANJO, F. (2001a): «La Ordenación del territorio a distintas escalas». En Gil Olcina, A. y Gómez Mendoza, J. (coords.): *Geografía de España*, Ed. Ariel; Barcelona; pp. 505-618.
- ZOIDO NARANJO, F. (coord.) (2001b): *Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía*. Universidad de Sevilla-Fundación Sevillana de Electricidad-La General, Sevilla.
- ZOIDO NARANJO, F. y CABALLERO SÁNCHEZ, J.V. (2001): «Desarrollo y cohesión territorial en Andalucía. Metodología para una medición periódica de los desequilibrios territoriales intrarregionales». *Ería*, Oviedo, Vol. nº 54 (monográfico Andalucía), pp. 53-76.