



## **ID 739: ¿HACIA UN NUEVO INFORME DE DESARROLLO TERRITORIAL EN ANDALUCÍA? RESPUESTAS DE LAS COMARCAS ANDALUZAS ANTE LA CRISIS.**

Ana CASTILLO JURADO<sup>1</sup>; José Luis MORENO PÉREZ<sup>2</sup>; Arsenio VILLAR LAMA<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Universidad de Sevilla; [amcj\\_96@hotmail.com](mailto:amcj_96@hotmail.com)

<sup>2</sup>Universidad de Sevilla; [selu\\_166@hotmail.com](mailto:selu_166@hotmail.com)

<sup>3</sup>Universidad de Sevilla; [arsenio@us.es](mailto:arsenio@us.es)

**RESUMO:** La cohesión territorial ha sido y es uno de los principales objetivos a conseguir en el plano de las políticas públicas. Esto revela la necesidad de construir indicadores que midan los desequilibrios territoriales bajo un marco comparativo, pero teniendo en cuenta las particularidades de dichos ámbitos. En este sentido, es importante disponer de datos actualizados para proponer nuevas medidas y evaluar las ejecutadas anteriormente. A este respecto, Andalucía dispone de una serie de Informes de Desarrollo Territorial (IDTA, en adelante), siendo su última versión la de 2010. El objetivo del presente trabajo es analizar la evolución del Desarrollo Territorial en Andalucía, a través de sus comarcas, en el periodo 2007-2017. Para ello, se han seleccionado comarcas que responden a distintas tipologías de Desarrollo Territorial establecidos por el propio IDTA: Campo de Gibraltar (litoral con dinamismo económico y presión ambiental), Sierra de Cazorla (área con baja actividad económica y disponibilidades sociales y ambientales medias), Los Vélez (área con baja actividad económica, presión social y disponibilidades ambientales medias), y Subbético de Córdoba (ciudades medias interiores con dinamismo social y económico y problemas de gestión ambiental). Todas ellas cumplen con un segundo criterio que consideramos clave; son comarcas estrechamente ligadas a un Parque Natural, lo cual resulta fundamental para establecer puntos de discusión, entendiendo el tradicional debate entre las potencialidades y las limitaciones de las figuras de protección medioambiental. A partir del Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (en adelante, SIMA), se pretende establecer un Indicador Sintético de Desarrollo Territorial (al “modo” IDTA) que muestre la evolución de estas comarcas y las distintas respuestas a la crisis económica a nivel subregional. Asimismo, se pretende reivindicar la necesaria actualización del Informe ya que, con la crisis, resulta esencial comprobar hasta qué punto se han podido mitigar o intensificar las disparidades internas de la región, así como los posibles cambios en las tipologías establecidas por el IDTA.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desarrollo Territorial; IDTA; Comarca; Parque Natural; Planificación Territorial

## 1. INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN

La presente comunicación surge a partir de la consideración de la necesaria actualización del IDTA. Para ello, se propone el establecimiento de un nuevo indicador sintético de desarrollo territorial para un ámbito de estudio conformado por cuatro comarcas recogidas en el citado documento: Campo de Gibraltar, Sierra Subbética, Sierra de Cazorla y Los Vélez, caracterizadas todas ellas por encontrarse asociadas a un Parque Natural, con las potencialidades y limitaciones que ello conlleva (figura I).

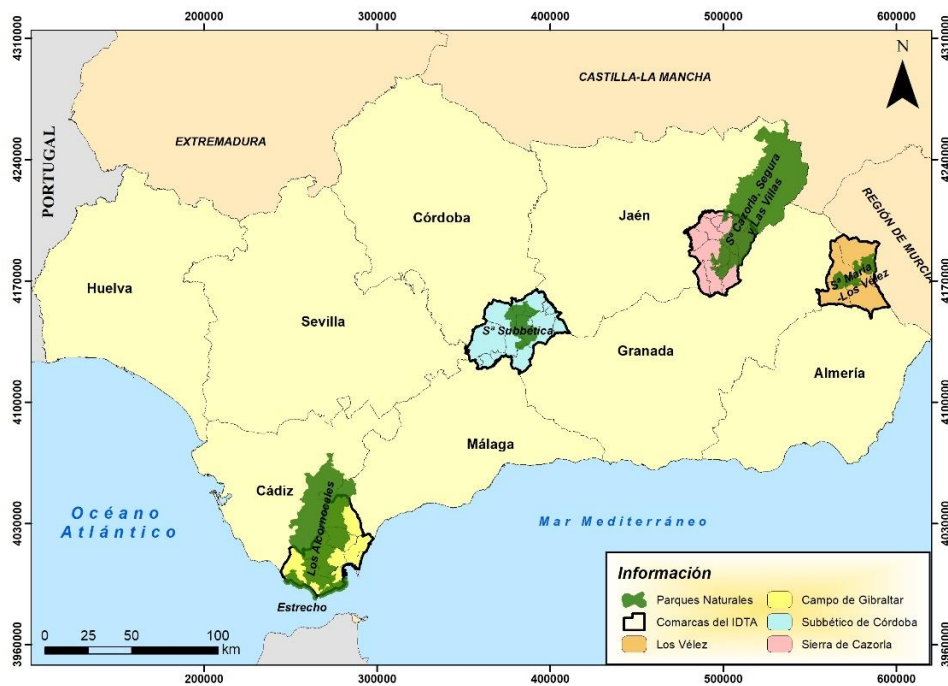


Figura 198 Ámbito de estudio | Fuente: Elaboración propia.

## 2. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Dentro de la revisión metodológica que se pretende en la presente comunicación en lo relativo a la elaboración de un Indicador Sintético de Desarrollo Territorial, resulta necesario establecer una pequeña revisión documental de aquellos conceptos claves que operan en dicho plano metodológico: Desarrollo Territorial y Cohesión Territorial, dos conceptos, en ocasiones establecidos por el propio ámbito académico como sinónimos, caso de Farinós (2006), quien afirma que “aunque resulte afín al principio de solidaridad y a la idea de desarrollo equilibrado [...] el concepto de cohesión territorial está más próximo a la más amplia noción de desarrollo territorial”.

Por un lado, el Desarrollo Territorial no se puede medir de primera mano. Más bien, y no sin consenso, es necesario recurrir al uso de herramientas analíticas que permitan acercarnos,



salvando las distancias, a la realidad de los entornos objetos de estudio. Teniendo consciencia de estos límites, hemos visto oportuno la consideración de esta definición por parte de varios autores. Según Chiarella (2005) “el proceso de desarrollo debe ser integrador y estar conducido con la preocupación esencial de reducir las desigualdades y elevar los niveles de la calidad de vida de la sociedad dentro de un marco competitivo”. Para ello, el autor resalta la necesidad de una descentralización política acompañada de una descentralización económica (atracción de inversiones) cuyo objetivo es dotar a los gobiernos locales de una mayor fuente de recursos. Estas estrategias competitivas municipales tienen que ser implantadas teniendo en cuenta la heterogeneidad de los municipios-

Por su parte, Zoido et al (2013) definen el Desarrollo Territorial como la distribución óptima del desarrollo. Para ello, es necesario la consideración de la mayor consideración de los factores locales para el desarrollo bajo los principios de: equilibrio territorial, desarrollo endógeno y la de desarrollo sostenible.

Por otro lado, la Cohesión Territorial, tomando como referencia a Faludi (2005), se establece que “no hay una definición concisa de lo que significa cohesión territorial”. Sin embargo, aunque con cierta ambigüedad e indefinición según Pita López y Pedregal Mateos (2015), la principal fuente de referencia para abordar este concepto, sobre todo desde el marco normativo (también geográfico), es la Unión Europea. Así lo sostienen Fernández Tabales et al (2007), indicando que la primera mención de la cohesión territorial en el marco normativo tiene lugar someramente en el artículo 16 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea en 1957. Si bien, los documentos europeos que más importancia le han dado a la cohesión territorial han sido los Informes sobre la Cohesión que la Unión Europea publica desde hace más de una década.

En otro orden de cosas, Zoido et al (2013) ofrecen una definición más específica acerca de la cohesión territorial, considerándola como “la unión entre las partes diferenciadas que forman un territorio”. No obstante, aunque el término suele presentar una acepción marcadamente física, un espacio geográfico en concreto como es la comarca, lo cierto es que conlleva un objetivo más amplio: evitar las desigualdades territoriales. Precisamente, esta idea es apuntada por Pita López y Pedregal Mateos (2015), considerando la igualdad de oportunidades y/o equidad como “un cemento fundamental para la cohesión territorial”. En paralelo, se concibe como un factor de cohesión en sí mismo, así como un descriptor de la situación.

Por añadidura, para el ámbito de Andalucía, región que nos ocupa en nuestro estudio, se reseña el IDTA en su última versión de 2010, donde se define la cohesión territorial como “aquel



conjunto de fuerzas que atraen a los componentes de un territorio para mantenerlo unido, neutralizando la posible intervención de fuerzas disgregadoras y centrífugas”.

### 3. FUENTES Y METODOLOGÍA

Para la elaboración de las variables de Desarrollo Territorial nos hemos basados en los tres pilares que sostienen los principios del desarrollo sostenible; a saber, la sociedad, la economía y el medio ambiente. La intención de este estudio no es realizar una visión estática a modo de “fotografía del territorio”, más bien, pretendemos conocer cómo se comportan los municipios de la comarca antes y después de la crisis. De esta forma, estableceremos cómo han resistido estas comarcas a la crisis económica a través del comportamiento de variables sociales, económicas y medioambientales. Para ello, se han considerado como años de referencia 2008, 2012 y 2017, si bien, debido a la ausencia de datos ha sido necesario acudir a veces a años anteriores como 2015 y 2016.

El motivo de la elección comarcal como ámbito de estudio alude a que todas cuentan con una población superior a 10.000 habitantes (facilitando su comparación), presentando internamente importantes relaciones funcionales entre sus municipios integrantes respecto a las actividades productivas y la prestación de servicios públicos. En paralelo, se seleccionan comarcas caracterizadas por tener en sus límites internos un Parque Natural, figura de protección caracterizada por erigirse como espacios plenamente culturales, en relación con las nuevas demandas propias del “turismo verde” según Silva et al (2009).

Asimismo, para la elección de las variables nos apoyamos en el IDTA de Andalucía, variables propuestas por la Universidad de Sevilla en dicho informe, y, lo que a nuestro parecer representa de una mejor forma la realidad del territorio. Para realizar este estudio se ha partido de las limitaciones que conlleva no tener acceso a diferentes datos a causa de su restricción por parte de los organismos competentes, los datos erróneos y la inexistencia de estos en algunos años. A pesar de ello, Andalucía cuenta con un Banco de Datos fidedigno, el SIMA, ofreciendo una gran cantidad de información estadística multitemática y multiterritorial de la región andaluza. Dicha fuente de información se encuentra gestionada por el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (en adelante, IECA). Igualmente, para la realización del indicador sintético de desarrollo territorial se establecen tres subvariables de orden social (edad media, pensiones no contributivas y porcentaje de contratos indefinidos), desde el punto de vista medioambiental consideramos dos subvariables (consumo de agua por habitante, residuos urbanos por persona),

por último, desde la perspectiva económica tenemos en cuenta las líneas de ADSL, número de empresas y plazas de alojamiento.

Tabela 92 Fuentes de las variables consideradas | Fuente: Elaboración propia.

SOCIALES	ECONÓMICAS	MEDIOAMBIENTALES
Edad media → Padrón Municipal de Habitantes	Líneas ADSL/habitante → Telefónica	Consumo medio de agua/habitante → Encuesta de Infraestructuras y Equipamientos Locales (EIEL)
Pensiones no contributivas → Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales	Plazas de alojamientos turísticos → IECA	Producción de residuos sólidos urbanos/habitante → Informe de Medio Ambiente de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio
Porcentaje de contratos indefinidos → IECA a través del Servicio Andaluz de Empleo	Número de empresas → IECA	

Las variables presentan una gran heterogeneidad en lo que miden (tipos de contratos, edades, volúmenes, edificios...) y en cómo lo miden (cifras absolutas o porcentajes). A este tenor, es adecuado realizar una técnica de estandarización de las variables que permita la comparación entre ellas y entre las variables de otras comarcas, siendo la técnica escogida la usada por el IDTA: la **Ponderación Z**. Es un procedimiento por el cual convierte los valores de cada una de las distintas variables en valores homogéneos situados entre 0 y 1, donde 0 es el municipio con el valor mínimo y 1 el municipio con el valor máximo. La fórmula utilizada para dicha ponderación es la siguiente, según sea el signo de la variable en relación con su incidencia en el Desarrollo Territorial de la comarca en cuestión: Variables positivas →  $X_{iest} = 1 - [(x_i - x_{máx}) / (x_{mín} - x_{máx})]$  y Variables negativas →  $X_{iest} = 1 - [(x_i - x_{mín}) / (x_{máx} - x_{mín})]$ .

En cuanto a la clasificación entre las variables positivas y negativas (cuadro II), se han estimado como positivas aquellas variables que fomenten el desarrollo de los municipios, cuanto más alto sea el valor, mejor será considerada la variable. Por el contrario, son consideradas como variables negativas aquellas que frenan el desarrollo territorial, por ende, a mayor valor, peor para el indicador.

Tabela 93 Naturaleza de las variables empleadas según su signo | Fuente: Elaboración propia.

Variables Positivas	Variables Negativas
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pensiones no contributivas</li> <li>- Porcentaje de contratos indefinidos</li> <li>- Líneas ADSL/habitante</li> <li>- Plazas de alojamientos turísticos</li> <li>- N.º empresas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Edad media</li> <li>- Consumo medio de agua/habitante</li> <li>- Producción de residuos sólidos urbanos/habitante</li> </ul>



Figura 199 Marco teórico-práctico empleado para la creación del indicador sintético de desarrollo territorial | Fuente: Elaboración propia.

#### 4. RESULTADOS PROVISIONALES

Tabela 94 Promedio de la Puntuación Z en las comarcas estudiadas | Fuente: Elaboración propia.

	Sociedad	Economía	Medio Ambiente	ISDT
Sierra de Cazorla	0,5616	0,3954	0,5593	1,5163
Subbético de Córdoba	0,4934	0,3072	0,7131	1,5137
Campo de Gibraltar	0,536	0,6962	0,4997	1,7319
Los Vélez	0,5147	0,7366	0,2845	1,5358

A la luz de los resultados, siguiendo uno de los planteamientos del IDTA, se resalta que no son tan importantes los valores absolutos como las relaciones intrarregionales, es decir, las posiciones que ocupan cada comarca entre ellas observamos como Sierra de Cazorla y el Subbético de Córdoba son los que obtienen una mayor puntuación en el ISDT frente a Los Vélez y Campo de Gibraltar cuyos resultados se alejan bastante de las dos primeras comarcas citadas (cuadro IV). En este sentido, resulta reseñable la posición ocupada por Campo de Gibraltar, erigiéndose como la comarca con mayor indicador de desarrollo territorial de todas las analizadas en el presente artículo, posibilitado por su considerable desarrollo alcanzado en el plano económico. Inevitablemente, ello se debe a su posición geoestratégica dentro de la Península Ibérica. Por su parte, el resto de las comarcas se encuentran en una posición próxima entre ellas, lo cual alude a un desarrollo territorial similar, a pesar de las diferencias geográficas reseñadas anteriormente, tipologías también establecidas por el propio IDTA.

Tabela 95 Comparación de los promedios de Z en las comarcas estudiadas | Fuente: Elaboración propia e IDTA 2010.

Período 2007-2012	Sociedad	Economía	Medio Ambiente	Análisis del IDTA 2010	Sociedad	Economía	Medio Ambiente
<b>Sierra de Cazorla</b>	0,5616	0,3954	0,5593	<b>Sierra de Cazorla</b>	0,57<0,60 (medio)	0,10<0,15 (medio-bajo)	0,64<0,69 (medio)
<b>Subbético de Córdoba</b>	0,4934	0,3072	0,7131	<b>Subbético de Córdoba</b>	0,60<0,65 (medio-alto)	0,31<0,69 (alto)	0,57<0,64 (medio-bajo)
<b>Campo de Gibraltar</b>	0,536	0,6962	0,4997	<b>Campo de Gibraltar</b>	0,57<0,60 (medio)	0,22<0,31 (medio-alto)	0,64<0,69 (medio)
<b>Los Vélez</b>	0,5147	0,7366	0,2845	<b>Los Vélez</b>	0,51<0,57 (medio-bajo)	0,65<0,10 (bajo)	0,75<0,81 (alto)

Finalmente, respondiendo a la hipótesis establecida sobre la necesidad de una reactualización del último IDTA, queda sostenida a partir de los resultados obtenidos en la presente comunicación. Véase el cuadro V donde se aprecian transformaciones importantes en el desarrollo territorial de las comarcas analizadas. Tal es el caso de Sierra Cazorla, comarca que presenta un importante crecimiento en la esfera económica potenciado por el turismo relacionado con la naturaleza y el papel desempeñado al respecto por el Parque Natural Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas.

## 5. BIBLIOGRAFIA

- Faludi, A. (2005). La política de cohesión territorial de la Unión Europea. Boletín de la AGE, 39, 11-30.
- Farinós, J. (2006). La cohesión territorial: en busca de una mixtura entre competitividad, modelo social europeo, sostenibilidad y nuevas formas de gobernanza. En Políticas urbanas y territoriales en la Península Ibérica. (Tomo I). Mora, J. y Dos Reis, F. (coords.). Junta de Extremadura. Mérida, pp. 63-80.
- Fernández Tabales, A., Mendoza Bonet, A., Pedregal Mateos, B. y Zoido Naranjo, F. (2007). Relaciones entre cohesión, diversidad y desarrollo territorial. Aplicaciones en Andalucía. En XX Congreso AGE: La Geografía en la frontera de los conocimientos. Sevilla.
- Fernández Tabales, A., Pedregal Mateos, B., Rodríguez Mateos, J.C., Pita López, M.F., y Zoido Naranjo, F. (2009). El concepto de cohesión territorial. Escalas de aplicación, sistemas de medición y políticas derivadas. Boletín de la AGE, 50, 157-172.
- Pita López, M.F. y Pedregal Mateos, B. (2015). La medición de la cohesión territorial a escala regional. Propuesta metodológica y aplicación a Andalucía. Boletín de la AGE, 68, 31-55.



Pita López, M.F. y Pedregal Mateos, B. (coords.) (2011). Tercer Informe de Desarrollo Territorial en Andalucía. Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla. Sevilla.

Silva Pérez, R., Caravaca Barroso, I., García García, A., González Romero, G., Lobillo Aranda, D., López Lara, P. y Ruis Ortega, J.L. (2009). Políticas públicas y desarrollo territorial en Parques Naturales de Andalucía. En Territorios, sociedades y políticas. Feria Toribio, J.M., García García, A. y Ojeda Rivera, J.F. (coords.). Universidad Pablo de Olavide. Sevilla. pp. 307-319.

Zoido, F., De la Vega, S., Piñeiro, A., Morales, G., Mas, R., Lois, R.C. y González, J.M. (2013). Diccionario de urbanismo: geografía urbana y ordenación del territorio. Cátedra: Madrid.