

05 INTEGRACIÓN Y CONCLUSIONES

Capítulo 18
Conclusiones

No pretendemos en estas conclusiones realizar un repaso exhaustivo de todos los aspectos abordados en el *Informe*; nos limitaremos a reseñar los hechos de carácter territorial más relevantes que se han producido en Andalucía en el periodo analizado, así como los rasgos evolutivos más destacados que se han registrado en ellos desde la publicación del Segundo Informe hasta la actualidad. Somos conscientes de que el periodo considerado –centrado esencialmente en torno al año 2007- corresponde en su mayor parte a una etapa expansiva y de fuerte crecimiento económico, que hoy queda ya muy lejos en virtud de la profunda crisis económica que vivimos desde 2008. El

Tercer Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía constituye un retrato de ese ciclo de expansión, en el que ya empiezan a aparecer, sin embargo, indicios de cambio que anuncian una reversión de la situación. Los datos relativos a la actividad constructora, por ejemplo, son muy elocuentes en ese sentido, como también lo son los relativos al empleo y a su contrafigura, el desempleo.

Este cambio drástico en la economía no hace sino reforzar el interés de disponer de información fidedigna de la situación previa a la crisis, y esa es la principal aportación de este *Informe*. Pero, a la vez, aboga también por la ne-

cesidad de abordar un cuarto *Informe* en el que puedan ya recogerse, no sólo los impactos sectoriales de la crisis, que sin duda están siendo muy fuertes, sino, sobre todo, las pautas territoriales seguidas por ésta en la región, lo cual constituye el objetivo esencial de este trabajo.

Siendo pues conscientes del alcance y de las limitaciones que este informe ofrece, pasamos a describir brevemente sus hechos más destacables. En primer lugar, abordaremos las conclusiones relativas a los tres grandes bloques que conforman el desarrollo territorial, tras lo cual ofreceremos una valoración conjunta por territorios.

18.1. Sobre la conservación de la naturaleza y el medio ambiente

A pesar del importante crecimiento económico experimentado por la comunidad autónoma andaluza desde el establecimiento del estado de las autonomías, y de los grandes cambios ambientales y territoriales que se han producido en paralelo a este crecimiento, Andalucía sigue siendo una región dotada de una gran diversidad natural y de un carácter marcadamente virgen, si es comparada con el contexto europeo en el que se integra. A ello contribuyen circunstancias naturales, entre las cuales son destacables las ligadas a la propia posición geográfica que ocupa la región, entre el Atlántico y el Mediterráneo y entre Europa y África. Pero también ha sido importante en la génesis de este fenómeno una decidida política proteccionista de espacios naturales, que ha sido seña de identidad de los gobiernos que se han sucedido en el periodo y que ha convertido a Andalucía en la región con mayor proporción de espacios protegidos no sólo de España sino también

de Europa. Ese es, sin duda, uno de los puntos fuertes del territorio andaluz en el dominio ambiental, y en estos momentos los esfuerzos se centran en el mantenimiento de ese estado de conservación, mediante el aumento de la conectividad entre los diferentes espacios naturales, especialmente los litorales (Doñana) y los serranos (Sierra de Aracena, Sierra Norte de Sevilla, etc.).

Pero estos aciertos no han conseguido evitar los problemas asociados al crecimiento económico en las áreas en las que éste ha sido inadecuado y se ha experimentado con mayor intensidad. Se ha originado así una situación marcadamente dicotómica entre espacios protegidos, que se gestionan con prevalencia de las ideas conservacionistas, frente a espacios no protegidos, apreciados como productivos y gestionados desde criterios predominantemente economicistas.

Ya en el Segundo Informe se apuntaba la ausencia de un reforzamiento suficiente de las políticas intermedias, tales como reconstrucción de paisajes rurales en áreas agrícolas o la recuperación de determinadas funciones productivas agrarias en espacios protegidos. En el momento actual persiste en buena medida una situación de este tipo, lo que determina la aparición de importantes problemas de deterioro ambiental en ámbitos de crecimiento y dinamismo económico, junto a áreas dotadas de grandes valores naturales y ambientales, pero que no consiguen despertar económicamente. Se atisban, sin embargo, algunos síntomas esperanzadores de cambio asociados a la eclosión de las energías renovables, del turismo verde o de ciertas actividades agropecuarias que, bajo las marcas de calidad y ecológicas, pueden dinamizar los espacios “naturales” de la región; también es fuente de esperanza la aparición de una creciente sensibilidad ambiental en los entornos

urbanos, que propicia la implementación de medidas tendientes a corregir cada vez más los hasta ahora inevitables problemas ambientales derivados del crecimiento.

Atendiendo a la gestión de los recursos naturales, hay hechos destacables tanto en positivo como en negativo. Entre los aspectos negativos hay que mencionar el comportamiento experimentado por el consumo de energía, que no ha parado de crecer en el periodo transcurrido entre los dos Informes, en correspondencia con el fuerte crecimiento económico experimentado en la región y con la subida paralela del nivel de vida. Este aumento se ha acompañado, además, de elevados valores de intensidad energética, lo cual es especialmente grave por ineficiente. Frente a estas realidades negativas, hay que mencionar, sin embargo, que en términos de consumo energético *per cápita* seguimos registrando todavía valores inferiores a los existentes en España y en Europa. Por otro lado, los aumentos experimentados en el consumo de energía eléctrica son ligeramente mayores en los municipios pequeños que en los muy poblados, lo que conduce a una mayor homogeneización en la región por este concepto y a una suavización de la dicotomía gran ciudad – ámbito rural a la que antes aludíamos.

En relación con la energía, y también en positivo, es aún más destacable la creciente implantación de energías renovables, lo que supone la consolidación del aprovechamiento de nuestros recursos naturales más valiosos. En este aspecto la política andaluza sigue la misma estela de las políticas española y europea, y apuesta por un aumento creciente de la proporción de las energías renovables en el *mix energético*. Pero lo hace, además, desde la ventaja comparativa ofrecida por unos recursos excepcionales en este sentido, lo que nos augura un fu-

turo prometedor. Es sin duda una de las grandes apuestas para el desarrollo de Andalucía en su conjunto. Las implantaciones dibujan, además, trazados espaciales muy nítidos, en correspondencia con la distribución de los propios recursos, lo que está empezando a configurar áreas en las cuales las energías renovables alcanzan un gran protagonismo no solo energético, sino también económico, paisajístico y social. En esa medida, la explotación de estas energías está constituyendo una ocasión de modernización y crecimiento para muchas áreas –serranas en su mayoría- que hasta ahora no parecían tener demasiadas oportunidades.

En relación con el suelo, el balance del periodo es manifiestamente negativo. Los problemas de erosión hídrica y de desertificación se mantienen en los espacios en los que suelen ser más habituales y con las intensidades que también se van haciendo crónicas en la región. A ellos se añaden en los últimos años las enormes pérdidas y sellado de suelos generados por un proceso aceleradísimo de edificación y por la construcción de obras de infraestructura muy impactantes sobre el territorio. Los grandes ejes viarios y las grandes ciudades y áreas metropolitanas han sido los espacios que más han sufrido esta dinámica, además de los espacios litorales, que son sin duda las grandes víctimas de esta presión constructora y urbanizadora. Es de destacar, además, que el proceso ya desborda ampliamente los espacios litorales para ocupar su traspais inmediato, lo que está dando lugar a pérdidas irreparables de paisajes de gran valor natural y cultural. Y todo ello a pesar de que el *Informe* en estos temas apenas avanza hasta el año 2003 por razones de disponibilidad de información; la continuación hasta los años finales de la década habría supuesto una exacerbación de esta tendencia, la cual no se interrumpió hasta el año 2008.

En términos de consumo de agua la evolución experimentada presenta aspectos muy positivos, como la contención en el consumo urbano y el aumento de la eficiencia en el riego; no obstante, tales aspectos no consiguen contrarrestar el incremento notable que ha experimentado la superficie regada, sobre todo, en virtud de la expansión difusa del olivar de regadío. La huella hídrica refleja bien este hecho y sitúa con valores muy elevados, no solo a las áreas de escasas precipitaciones de la región (sureste almeriense) o a las zonas tradicionales de regadío (hoyas interiores y litorales, vegas fluviales...), sino también a amplios espacios campieñeses y serranos que hasta ahora se habían mostrado muy modestos en el consumo de agua.

En relación con la calidad de los recursos hídricos, la Directiva Marco del Agua impone criterios muy exigentes que no serán cumplidos con facilidad en Andalucía. Continúa mejorando sustancialmente la calidad de las aguas superficiales, gracias al aumento de la depuración, aunque sigue habiendo espacios y grandes ciudades que no cuentan con depuradora, lo cual parece ya inadmisibles en los momentos actuales. Por otro lado, persisten problemas en cuanto a la calidad de las aguas subterráneas, derivados de la alta concentración de nitratos que propicia la actividad agropecuaria localizada en zonas permeables, especialmente la agricultura de regadío, en la que se utilizan fertilizantes nitrogenados en dosis excesivas.

Entre las principales amenazas para el medio ambiente, además de las ya citadas del aumento del consumo de energía o del incremento de los suelos sellados, en el periodo comprendido entre el *Segundo* y el *Tercer Informe de Desarrollo Territorial*, cabe destacar el aumento de los problemas de contaminación atmosférica en entornos urbanos e industriales, los cuales, además, se expanden por áreas

más extensas de la Comunidad. Aumentan también considerablemente las emisiones de gases de efecto invernadero, especialmente en las grandes ciudades y en los enclaves industriales, lo que acentúa la heterogeneidad de la región por este concepto; no obstante, el aumento es generalizado, como lo es también el elevado valor de la intensidad emisora, lo cual constituye uno de los tributos mayores que Andalucía está pagando por el crecimiento económico experimentado.

La situación podría sintetizarse, pues, en la existencia a lo largo del período considerado de un marcado crecimiento económico, que no ha sido capaz de implantar las medidas oportunas para contrarrestar los inconvenientes ambientales derivados de este crecimiento. Ello es aplicable al conjunto de la región, pero también a escenarios más localizados, de manera que, en general, son los enclaves de mayor potencia económica los que presentan mayores problemas ambientales y viceversa. Se perpetúa con ello la situación dicotómica a la que antes aludíamos, entre áreas desarrolladas económicamente, pero afectadas por fuertes problemas ambientales, y áreas dotadas de un medio natural bien

conservado, pero con una situación económica ralentizada y poco estimulante.

Este panorama, derivado del análisis individual de las variables ambientales, se refleja también a partir de los resultados ofrecidos por los indicadores sintéticos de carácter ambiental. Los mejores niveles de calidad ambiental se registran, efectivamente, en las áreas serranas de la región, en las cuales, además, hay altos niveles de sostenibilidad e indicadores muy favorables en cuanto a la gestión del medio. Frente a ellas pueden situarse, en general, los núcleos urbanos y las áreas litorales, en las cuales se registran los niveles más bajos por todos los conceptos. Es destacable, sin embargo, que en general predominan las situaciones favorables, lo que determina que la mayoría de las comarcas andaluzas registren índices medios ambientales superiores a 0,6. Los peores valores se registran en el eje del valle del Guadalquivir, los enclaves urbanos y litorales de la región y, sobre todo, las comarcas de Málaga, Sevilla y el Levante almeriense, que son las únicas en las cuales los índices medios ambientales son inferiores a 0,5.

No obstante, ante estas situaciones dicotómicas se pueden intuir síntomas de cambio a partir del análisis de la sensibilidad ambiental, que crece en el conjunto de la región, pero especialmente en los entornos más urbanizados y con mayor dinamismo económico. Cabe esperar que tal sensibilidad, que es sobre todo muy fuerte en los ámbitos institucional y empresarial, se traduzca en el futuro en una mayor valorización del importante recurso constituido por un medio ambiente sano y, consecuentemente, en una mayor inversión para la eliminación de los inconvenientes ambientales derivados del desarrollo económico. Pero, además, empieza a surgir una sensibilidad ciudadana nada desdeñable en ámbitos menos desarrollados, en los cuales también empiezan a proliferar empresas de carácter ambiental. Se trata de comarcas serranas en las que la explotación de las energías renovables, la expansión del turismo verde y la agricultura ecológica y asociada a las denominaciones de origen pueden constituir indicios de un futuro económico mucho más dinámico que el actual.

18.2. Sobre la incidencia territorial de las actividades económicas

En general no se observan cambios muy significativos respecto a las conclusiones obtenidas en el Segundo IDTA en relación con la incidencia territorial de las actividades económicas en Andalucía. Ya entonces se insistía en la importante concentración de las actividades económicas en las aglomeraciones urbanas; tal concentración persiste y siguen siendo éstas las que están en mejor disposición para competir en el espacio de las redes y en la socie-

dad del conocimiento, siendo especialmente destacables las de Sevilla y, en menor medida, Málaga, las cuales se diferencian con nitidez del resto del territorio en la inmensa mayoría de los indicadores económicos.

Pese a lo anteriormente señalado, se siguen produciendo algunos movimientos difusores de las actividades económicas en las aglomeraciones urbanas, desde los núcleos

centrales hacia las coronas periféricas, si bien de forma más ralentizada que en periodos anteriores. Por otra parte, vuelve a observarse una significativa concentración de las actividades económicas en algunas ciudades pequeñas y medias, vinculadas a sistemas productivos locales y distritos industriales; son destacables entre ellas algunas de las localizadas en el centro de la región (Lucena, Antequera, Puente Genil...), así como buena parte de las situadas en

el litoral. Un dinamismo mucho menor puede observarse en algunos ámbitos rurales en los que se está diversificando la base productiva gracias al desarrollo de la agricultura ecológica, de la agroindustria y de la apuesta por las energías renovables y el turismo. Constituye un buen ejemplo de ello el entramado productivo surgido en la Sierra de Aracena.

Sin embargo, no hay que perder de vista que buena parte del dinamismo y la competitividad económica de los territorios se deriva de la capacidad que éstos tengan para generar o incorporar conocimientos e innovaciones. En este sentido, son también las aglomeraciones urbanas las que vuelven a destacar, al ser en ellas en donde se atenúan algunos de los obstáculos que dificultan los procesos de innovación en Andalucía: la deficiente cualificación de los recursos humanos, la insuficiente oferta de servicios avanzados a las empresas o las escasas inversiones privadas en I+D. Para paliar esto último, resultan especialmente positivos los incentivos públicos a las inversiones empresariales en proyectos de I+D+i.

Como complemento a lo anterior, la Administración regional ha promocionado la creación de nuevos espacios y centros tecnológicos más equilibradamente repartidos por el territorio y relacionados con las actividades dominantes en los distintos ámbitos. Ambas iniciativas constituyen una apuesta muy interesante de cara al proceso de desarrollo territorial de Andalucía.

Aunque no constituyen ya el pilar básico de la economía andaluza, las actividades agrarias siguen manteniendo una relativa importancia en la estructura económica de la región. Tienen, además, una gran relevancia territorial y se erigen en una actividad muy significativa por su capacidad

de inducción de actividades agroindustriales, no sólo en los municipios rurales, sino también en muchas de las ciudades pequeñas y medias (las características agrociudades) donde se localiza buena parte del tejido empresarial agroindustrial.

Los ámbitos agrarios más dinámicos de Andalucía responden a tres modelos diferentes. Destaca en primer lugar el modelo intensivo litoral, donde la agricultura ha sabido inducir entramados empresariales muy dinámicos (empresas abastecedoras de *inputs*, agroindustrias, firmas exportadoras...) y receptivos a la incorporación de innovaciones. Por su parte, ocupa un segundo puesto por su importancia el modelo vitivinícola, cuya estrategia competitiva básica es la apuesta por la calidad a través de Denominaciones de Origen, Indicaciones Geográficas Protegidas y distintivos de "Vinos de la Tierra". Por último, como casos puntuales y de menor competitividad, destacan determinadas comarcas serranas, como Sierra de Aracena y Picos de Aroche, que están consiguiendo despuntar con apuestas de diversificación económica relacionadas con el entramado empresarial surgido en torno al cerdo ibérico, la promoción de la agricultura ecológica y la utilización del paisaje de la dehesa como *marketing* de turismo rural.

En una situación intermedia en lo que a dinamismo económico se refiere se encuentran las áreas olivareras de las campiñas altas y los regadíos extensivos de la depresión del Guadalquivir. En el caso de los territorios olivareros, se trata de ámbitos distinguidos por denominaciones de origen y con un denso tejido agroindustrial, representado por las almazaras, omnipresentes en el territorio, pero cuyas producciones son poco competitivas en los mercados internacionales. Los regadíos extensivos de la Depresión del Guadalquivir cuentan igualmente con un importante

número de empresas agroindustriales diversas, situadas en sus pequeñas y medianas ciudades, como Carmona, Osuna, Utrera..., pero son áreas muy dependientes de las subvenciones, cuyo futuro está muy condicionado por el devenir de las ayudas PAC.

Las agriculturas menos competitivas de la región se localizan, por su parte, en las áreas serranas, que cuentan, no obstante, con importantes potencialidades de desarrollo relacionadas con la mayor significación que tienen en estos ámbitos las producciones ecológicas y con su coincidencia con la *Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía*, donde los usos y la cultura agraria son susceptibles de ser utilizados como argumentos para el desarrollo de actividades relacionadas con el ocio y el turismo.

Por su parte, el sector industrial, que continúa siendo débil en Andalucía, sigue estando concentrado en las grandes aglomeraciones, como lo hacen también los servicios avanzados a la producción. De todos modos, en ambos casos se observan esbozos de difusión e irradiación hacia las periferias de dichas aglomeraciones. Es destacable también el dinamismo de la industria en ámbitos caracterizados por la presencia de distritos industriales, siendo destacables en este sentido los casos de Lucena, Macael o Ubrique, entre otros.

Un comportamiento territorial parecido se observa en las actividades comerciales, puesto que, buscando economías de aglomeración y urbanización, se concentran básicamente en las áreas urbanas y muy especialmente en las localidades turísticas del litoral. En todos estos ámbitos, el comercio está contribuyendo a generar nuevas formas de ocupación del espacio y nuevas áreas de centralidad.

También se observan grandes persistencias territoriales en el modelo turístico, que continúa asentándose prioritariamente en los enclaves tradicionales del litoral, con un peso decisivo de la Costa del Sol occidental. Junto al turismo litoral, ocupa así mismo un papel destacado el turismo urbano vinculado a conjuntos monumentales (Sevilla, Granada, Córdoba), actualmente complementados con modalidades de turismo congresual y de eventos. A ello se suma la pujanza de Málaga, muy ligada a su situación litoral, que es la ciudad donde el turismo ha experimentado un mayor crecimiento. Destaca también la intensa dinamización de ámbitos interiores caracterizados por la riqueza de sus recursos patrimoniales, ya sean éstos culturales (Ronda, Arcos de la Frontera, Carmona, Antequera, Úbeda, Baeza, etc.), o naturales (sierras de Cazorla y de Segura, Alpujarras, serranía de Ronda, sierra de Cádiz, sierra de Aracena, etc.).

Todo este panorama configura al turismo como un protagonista importante en el crecimiento económico no sólo de las áreas litorales, sino también de ciertos espacios rurales, y en la diversificación productiva de las aglomeraciones urbanas. Como contrapunto a lo anterior, el turismo contribuye también a intensificar los problemas territoriales derivados de la acelerada expansión del turismo residencial en los últimos años: excesiva ocupación del suelo, agravamiento de déficit hídricos, impactos paisajísticos, o aceleración de las tendencias especulativas sobre territorios de singular valor, fundamentalmente ámbitos de reconocida calidad ambiental y espacios litorales cuyo proceso de ocupación es sin duda uno de los aspectos más relevantes, y al mismo tiempo preocupantes, de la realidad territorial de Andalucía.

Esto último atañe también a la construcción, sector que en buena medida ha evolucionado en paralelo al turismo durante los años objeto del Informe, y que ha sido con él principal

protagonista del crecimiento económico en Andalucía durante esos años, así como de su declive posterior. Su importancia en la génesis de PIB ha sido enorme, como lo ha sido también su peso en el IBI urbano y en los presupuestos municipales o en el empleo generado, que alcanza un porcentaje cercano al 15% del total de empleos, en clara muestra de la marcada orientación hacia la construcción alcanzada por la estructura socio-productiva andaluza. La evolución de este indicador desde el año 2000 hasta el 2006 fue extraordinaria, duplicándose los empleos en la construcción durante el periodo en casi la mitad de los municipios andaluces.

Son también paralelas las áreas afectadas por uno y otro sector, y de nuevo aquí aparecen destacadas, además de las aglomeraciones urbanas, las áreas litorales, las áreas serranas prelitorales y algunas otras dotadas de gran calidad ambiental. En todas ellas se acusan abundantes modificaciones puntuales de planeamiento entre 2000 y 2009, como reflejo del afán especulativo desarrollado en torno a la construcción, siendo estas modificaciones especialmente destacadas en la Costa del Sol, las aglomeraciones urbanas de Sevilla y Granada, el litoral de Almería, la costa occidental de Huelva o la bahía de Cádiz-Jerez de la Frontera.

Al final de la década ya se aprecian, sin embargo, los inicios del declive constructivo, que se manifiesta en un descenso acusado en las transacciones de viviendas entre 2006 y 2008, sobre todo, a lo largo del litoral. Se manifiesta también en el incremento de las tasas de desempleo, que es especialmente marcado en los municipios que con mayor intensidad habían orientado sus estructuras productivas hacia la construcción, frente a un comportamiento en general menos desfavorable en aquellos otros que presentaban una mayor diversificación en su economía. Detallando el análisis por áreas, se aprecia la marcada correlación existente entre el

protagonismo de la construcción y el desempleo posterior a 2008 en la Costa del Sol occidental y el Levante almeriense; también se detecta en las zonas de influencia de éstas (sierras prelitorales), al extenderse a las mismas la expansión de urbanizaciones turístico-residenciales y, además, proveer de mano de obra a las actividades constructivas en los municipios propiamente costeros.

En definitiva, si nos centramos en los dos grandes objetivos establecidos para este bloque económico, la competitividad y el empleo, se pone de nuevo en evidencia la fuerte disimetría ya apuntada entre los principales ámbitos urbanos y buena parte del territorio. Ello explica que, en general, los indicadores de competitividad y de empleo sean muy bajos, con predominio de los comprendidos entre 0,1 y 0,2, y refleja, además, el desequilibrio económico-territorial de la región, siendo sólo unas cuantas y escasas comarcas las que cuentan con valores más altos.

Ante esta situación económica, escasamente competitiva y territorialmente desequilibrada, parece necesario hacer una apuesta mucho más decidida por impulsar el conocimiento y la innovación, aún débiles en Andalucía, así como por favorecer la diversificación económica de la región, promoviendo el desarrollo de un modelo económico con un mayor peso de las actividades industriales, sobre todo de aquéllas más ligadas al conocimiento, que están siendo ahora consideradas como las más competitivas y más capaces de activar la economía. A su vez, teniendo en cuenta la fuerte concentración territorial de las actividades económicas, convendría así mismo promover iniciativas basadas en el aprovechamiento de los recursos existentes en los espacios más deprimidos, buscando las sinergias entre medioambiente, turismo y agricultura y apoyando también a la industria agroalimentaria, con objeto de ampliar las cadenas valor y dinamizar así sus economías.

18.3. Sobre el bienestar social y la calidad de vida

En términos demográficos, las características fundamentales del pasado reciente de la población andaluza siguen, en líneas generales, el comportamiento de la población española: mantenimiento del crecimiento de la población, que ha presentado en Andalucía una tasa media anual del 15‰, con valores especialmente elevados en las provincias de Málaga y Almería; masiva llegada de población extranjera, que es la principal responsable del alto crecimiento poblacional (el saldo migratorio supone casi el triple del crecimiento natural); repunte de la fecundidad tras la caída registrada desde el último cuarto del siglo XX; y envejecimiento progresivo de la población, a pesar de la llegada de la población extranjera, mayoritariamente joven, y gracias al aumento también progresivo de la esperanza de vida.

Junto a estos rasgos, y ya como rasgo específicamente andaluz, conviene destacar la persistencia de la acusada diferencia existente en términos de mortalidad entre el tercio occidental de la región (las provincias de Sevilla, Huelva y Cádiz), y el sector oriental de la misma, con tasas de mortalidad mucho más elevadas en aquél que en éste. Se trata de un patrón de comportamiento bien conocido, que ya viene prolongándose durante un tiempo considerable y que resultaba evidente en el *Segundo Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía*. Persiste el mismo patrón, si bien cabe destacar que las diferencias tienden a reducirse según los nuevos datos consultados para el sexenio 2003-2008.

Pero, de todo lo anterior, sin duda, es el incremento de la población de extranjeros lo que constituye uno de los rasgos fundamentales de la dinámica demográfica de la población andaluza en los últimos años. Dicha población puede agru-

parse en dos tipos fundamentales: los que fijan su residencia en Andalucía en busca de la calidad de vida (son predominantemente personas mayores procedentes del Reino Unido y Alemania, y se instalan sobre todo en la provincia de Málaga), y los que lo hacen por motivos laborales, que son de edades más jóvenes, proceden masivamente de Marruecos y Rumania y son los predominantes en el resto de las provincias. Tomando ambos tipos en conjunto es Almería la provincia que concentra el mayor porcentaje de población extranjera, con un 20,86% de su población total.

Esta llegada masiva de extranjeros, buena parte de los cuales acuden en busca de un puesto de trabajo, no es, sin embargo, sinónimo de pujanza en el mercado laboral, dado que éste sigue padeciendo una serie de debilidades estructurales que provocan que sean sus rasgos distintivos la precariedad laboral, el desempleo y la vulnerabilidad de determinados grupos sociales, rasgos todos que no hacen sino exacerbarse a medida que se profundiza la actual crisis económica y que reflejan, en último término, el predominio de sectores económicos poco competitivos.

La tasa de paro en Andalucía fue en 2008 considerablemente mayor que la española (10,63% frente al 6,79%) y presentó una evolución negativa respecto a años anteriores en prácticamente toda la región. Las áreas menos castigadas fueron las grandes ciudades, donde se generan mayores posibilidades laborales que suavizan la tendencia. Frente a ellas, las tasas de paro más elevadas se han registrado en toda la provincia de Cádiz, el noroeste de Córdoba y su capital, el eje de La Carolina-Linares, la sierra de Huelva y el entorno metropolitano de Sevilla.

En términos evolutivos, el incremento del paro ha sido la tónica en toda la región, pero se ha hecho especialmente patente en el litoral, especialmente en el levante y poniente de Almería y costa onubense (espacios de agricultura intensiva) e igualmente en aquellos municipios y comarcas con actividades vinculadas al sector inmobiliario y de la construcción. Lógicamente, los grupos más castigados por el desempleo han sido a su vez los más vulnerables, es decir, mujeres, jóvenes de menos de 30 años y personas de baja o nula cualificación, cuya tasa de paro se ha más que duplicado en los últimos años. A ello hay que añadir que también las personas con elevada cualificación afrontan problemas a la hora de encontrar empleo, lo que constituye una prueba más de la incapacidad del sistema productivo para absorber tales recursos humanos. Por otro lado, no hay que olvidar que el *Informe* recoge todavía, en lo esencial, el periodo pre-crisis, lo que implica que el retrato presentado es mucho más amable que el que resultaría en el momento actual.

A pesar de todo ello, se ha registrado en el periodo un balance general positivo respecto al acceso a los bienes y servicios básicos por parte de la población, lo cual, por otro lado, refleja el hecho de que la sociedad andaluza aún mantiene carencias significativas en relación con el contexto español y europeo en los que se integra, a lo cual hay que añadir la bonanza económica del periodo analizado (básicamente 2001-2007).

La renta neta media declarada ha aumentado en la mayoría de los municipios (más del 70% de los mismos), destacando en este sentido el traspais mediterráneo (segunda

oleada turística tras la ocupación del litoral), el eje central de la depresión del Guadalquivir y diversos ámbitos comarcales: Almanzora, Antequera y Sierra de Aracena, principalmente. Hay, no obstante, casi un 30% de municipios en los cuales las rentas disminuyen, siendo destacables en este sentido las comarcas de la Raya de Portugal o el condado de Jaén, así como municipios de cierta importancia (Barbate, Lepe, Marbella, Mijas, Moguer, Palos, Puerto Real, Roquetas de Mar y Sanlúcar de Barrameda...), que probablemente están poniendo de manifiesto ya el agotamiento del modelo de crecimiento seguido en la mayor parte del litoral andaluz.

También es positiva la evolución en lo relativo a la pensión no contributiva en mayores de 64 años, que cada vez afecta a un menor porcentaje de población en toda la región. Se registra también un progreso significativo en los niveles de accesibilidad a los hospitales, en correspondencia con la mejora constante de las vías de comunicación y con la incorporación al sistema hospitalario regional de los Centros Hospitalarios de Alta Resolución de Especialidades, muchos de los cuales se han instalado precisamente en áreas con ciertos niveles de aislamiento a causa de sus condiciones topográficas. Por último también muestran evoluciones positivas y niveles satisfactorios los accesos a la educación y a los medios de transporte en general.

Por último, en relación con la aproximación a la gobernanza y el dinamismo socio-cultural que se realiza en este Informe, hay que señalar que ésta no permite extraer conclusiones territoriales demasiado relevantes. Se trata, sin duda, de un aspecto de la realidad para cuyo análisis son necesarias referencias estadísticas escasamente disponibles y sobre cuyo conocimiento debemos seguir profundizando.

Las pautas territoriales más claras aparecen tras el análisis de la planificación urbanística, en el sentido de que la disponibilidad de un plan general de ordenación urbanística es prácticamente total en los municipios del litoral y de las vegas y campiñas, en tanto que presentan fuertes carencias en este sentido las zonas montañosas, sobre todo, de Granada (Los Montes, Sierra Nevada) y Málaga (Axarquía y Serranía de Ronda). También son escasos en estas provincias los municipios que han adaptado su planeamiento a la *Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía* (LOUA), como es preceptivo. Por otro lado, y en relación con la estabilidad de dichos planes, es destacable el hecho de que ésta es más acusada en los municipios más pequeños, en los cuales apenas se hacen modificaciones a los documentos originales. Las modificaciones más abundantes se registran en los municipios más urbanos y litorales, especialmente en las costas malagueña y almeriense, coincidiendo con las áreas en las que también ha sido más intensa la presión constructora.

Los municipios regidos por alcaldesas siguen siendo claramente minoritarios en Andalucía, si bien en 2007 habían aumentado ligeramente respecto a los consignados para 2003. Resta por saber si este aumento constituye una tendencia o es simplemente una fluctuación aleatoria.

Finalmente, en relación con las redes de cooperación local, el hecho más destacable es la fuerte presencia de éstas en algunos ámbitos metropolitanos y en determinados espacios rurales de baja densidad como Los Montes de Granada o Los Pedroches. En el primero de los casos se debe fundamentalmente a la presencia de mancomunidades y consorcios para la prestación de servicios públicos, siendo además significativo el hecho de que las ciudades centrales siempre suelen tener un nivel inferior de coope-

ración que sus respectivas coronas metropolitanas. Por su parte, el caso de las áreas serranas rurales mencionadas responde más a una diversificación de las fórmulas y objetivos de la cooperación, por lo que puede señalarse que son las que más genuinamente representan formas de nueva gobernanza en la región. Hay que destacar también el importante peso que tienen en este proceso las diputaciones, el cual se refleja en el patrón claramente provincial que dibujan los niveles de cooperación en Andalucía, siendo los valores más elevados los registrados en las provincias de Córdoba, Jaén, Málaga y Granada.

En relación con los objetivos planteados para este bloque, conviene destacar el comportamiento complementario que presentan entre sí en términos territoriales. El bienestar social se muestra especialmente favorable en los entornos urbanos, en buena medida, por influencia de la renta neta media declarada, que está fuertemente correlacionada con la actividad económica. En contraposición, la equidad social y la integración sociocultural muestran en general valores más favorables en los entornos rurales y en los pequeños núcleos de población, y los peores en los enclaves más favorecidos económicamente. Los principales centros económicos favorecen el bienestar a través de la renta y de la multitud de servicios que ponen a disposición del ciudadano, pero, como contrapartida, imponen un tributo, no solo ambiental, sino también social, a través de la creación de colectivos muy vulnerables, tales como los mayores con escasos recursos o los inmigrantes económicos. También imponen un tributo en desarraigo, que se manifiesta en la escasa participación en las elecciones locales y que da lugar a bajos índices de integración socio-cultural.

Como resultado de esta complementariedad la mayoría de las comarcas andaluzas presentan valores moderados en

los índices medios sociales, que en todos los casos se encuentran entre 0,4 y 0,8, sin existir comarcas especialmente desequilibradas en positivo o en negativo. Es destacable también que más del 90% de las comarcas tienen valores de índice comprendidos entre 0,5 y 0,7 y cerca del 96% se sitúan por encima de 0,5, lo cual es muy positivo. Ello refuerza la idea de que, a pesar de la existencia de aspectos

positivos y negativos, y a pesar de las dificultades existentes para medir a escala local la situación y evolución real de importantes parámetros relacionados con el bienestar social, en términos generales, éste es el aspecto del desarrollo territorial en el que más ha progresado la sociedad andaluza en conjunto, así como la mayoría de los ámbitos espaciales integrantes de la Comunidad desde su consti-

tución como tal, manteniéndose el progreso también en los años transcurridos entre el Segundo y el Tercer IDTA. Ello no impide la constatación de que aún subsisten importantes aspectos a mejorar, incluidos los fenómenos sociales nuevos (condiciones de vida de la población inmigrante, fracaso escolar, violencia de género...) para los cuales aún no existen informaciones estadísticas solventes.

18.4. Valoración territorial

La valoración general de los territorios, atendiendo al comportamiento conjunto de los índices, se beneficia también del comportamiento complementario de éstos y arroja resultados predominantemente intermedios en el *Indicador de Consecución de los Objetivos del Desarrollo Territorial*, donde más del 50% de las comarcas registran valores que se sitúan entre -1 y +1. No obstante hay diferencias internas lo suficientemente importantes como para poder realizar matizaciones espaciales de interés.

En general, las comarcas que obtienen mejores valores en el indicador de consecución de los objetivos, lo hacen gracias al comportamiento de sus índices económicos y sociales (Puente Genil, Huelva, Campiña de Jaén), pero también son numerosas las que consiguen buenas posiciones por el comportamiento social y ambiental (Cuenca Minera, Sierra Morena de Jaén, Sierra Morena de Sevilla), o por una adecuada combinación de los tres tipos de índices (Campiña de Jerez, Estepa). Del mismo modo, los peores valores del indicador de consecución de los objetivos se asocian a comarcas en las que los índices económicos y sociales son los deficientes (El Condado-Las Villas, La Vega de Sevilla,

la comarca de Osuna y la Sierra de las Nieves). Esto refuerza la importancia de la economía en la caracterización general de las comarcas, pero deja un hueco a la presencia y al protagonismo de los restantes aspectos, que también pueden jugar un importante papel en la consecución del desarrollo por parte de los territorios.

También conviene destacar, dentro de las comarcas con indicadores de consecución intermedios (0, -1 o +1), la diferencia fundamental que existe entre aquellas en las que esos valores se logran a partir de índices siempre próximos a los valores medios regionales y las que los alcanzan a partir de una profunda disimetría entre algunos índices muy superiores a la media y otros marcadamente inferiores. En el primer caso se encuentran 11 comarcas distribuidas por todo el conjunto regional, a excepción de las provincias de Huelva y Almería; se trata de La Janda en Cádiz, el Poniente y la Alpujarra en Granada, el Valle del Guadiato en Córdoba, Écija, Campiña de Carmona y Campiñas de Morón y Marchena en Sevilla y, por último, cuatro comarcas jienenses: Campiña Norte, La Loma, Alcalá la Real y Sierra de Cazorla. En el segundo caso se sitúan las

comarcas con capitales y grandes aglomeraciones urbanas (Sevilla, Málaga, Granada, Córdoba, Almería, Costa del Sol Occidental y Campo de Gibraltar), en las cuales los buenos índices económicos son contrarrestados por bajos índices ambientales y a veces sociales, así como las comarcas de la Alpujarra almeriense y los Vélez, en las que sucede justamente lo contrario.

Conviene reseñar también la existencia de una cierta relación entre los indicadores de consecución de los objetivos del desarrollo territorial y los tipos o modos de desarrollo que se registran en las distintas comarcas, lo cual, por otro lado, no es sorprendente. Los mejores indicadores de consecución de objetivos se logran en comarcas pertenecientes a tipos diversos: en primer lugar las comarcas del tipo A (Litoral y espacios urbanos con dinamismo económico y presión ambiental), pero también en la Sierra Morena de Jaén, única integrante del tipo B (Áreas con alta empleabilidad y recursos ambientales y sociales moderados,) y en las comarcas del tipo C (Áreas con ciudades medias interiores, dinamismo social y económico y problemas de gestión ambiental); en todas ellas predominan los elemen-

tos positivos asociados a la economía y el bienestar social. Pero también predominan los indicadores de consecución positivos en las comarcas del tipo E (Áreas predominantemente serranas con recursos ambientales y sociales y con baja actividad económica), en las cuales son los aspectos ambientales los más favorables. Con valores intermedios se sitúa el tipo G (Áreas con baja actividad económica, presión social y disponibilidades ambientales medias), y con valores medios-bajo y bajos aparecen las comarcas tipo D (Áreas con una actividad económica media y presión social y ambiental) y tipo F (Áreas con baja actividad económica, y disponibilidades sociales y ambientales medias).

Resulta de todo ello una realidad compleja en la que es difícil establecer *rankings* globales. Indudablemente, las comarcas que lideran los índices económicos, constituyen espejos en los que mirarse, por su capacidad para generar empleo y dotar de competitividad a sus actividades, pero

en general presentan también importantes contrapartidas de carácter ambiental o social que deberían corregir si pretenden seguir ocupando este liderazgo en un futuro asociado a una nueva economía sostenible. Del mismo modo, puede afirmarse que no todo es negativo en las comarcas en las que el desarrollo económico es aún modesto; en muchas de ellas hay un patrimonio ambiental y social que constituye un recurso de primera magnitud si es gestionado adecuadamente para impulsar ese desarrollo (las comarcas del tipo E y B constituyen un buen ejemplo de esta afirmación). Por último, las situaciones más delicadas y difíciles de gestionar serían las correspondientes a las comarcas de los tipos F y G, en las cuales ninguno de los bloques adoptan comportamientos positivos, así como las pertenecientes al tipo D, que registran una actividad económica excesivamente modesta en relación con el gran tributo ambiental y social que pagan, lo que constituye un caso manifiesto de ineficiencia en el desarrollo.

En lo concerniente a la cohesión territorial, no se detectan problemas especiales en los aspectos ligados a la accesibilidad de la población a los transportes ni a los bienes y servicios básicos, lo cual es muy positivo, teniendo en cuenta la importancia que estos aspectos tienen como factores de la cohesión. Tampoco aparecen disimetrías demasiado marcadas en el desarrollo territorial de las distintas comarcas si se atiende al desarrollo en su conjunto, es decir, al resultante de la intervención de todos los componentes que participan en su consecución; la diversidad y, en muchos casos, complementariedad de los componentes favorece la suavización de los extremos. Sí aparecen, sin embargo, disimetrías profundas en la mayor parte de los índices económicos y, especialmente, en aquellos asociados a la competitividad y la innovación, lo que constituye un problema importante a resolver si se pretende que el desarrollo irradie hacia toda la superficie regional y hacia todo el tejido social andaluz.