

## EL DESARROLLO TERRITORIAL DE ANDALUCÍA (I. BASES CONCEPTUALES Y METODOLÓGICAS)

Coincidiendo prácticamente con la aprobación definitiva del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (P.O.T.A., febrero de 2006) se ha hecho público un segundo Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía(en lo sucesivo IDTA-2)<sup>1</sup> con importantes novedades conceptuales, metodológicas y de contenidos en relación con el Informe (en adelante IDTA-1), aparecido en 2001 del que, sin embargo, es claramente continuador<sup>2</sup>. Se ha ampliado para ello el número de redactores y colaboradores, becarios, etc., dando participación importante a otros grupos de investigación sevillanos del Plan Andaluz de Investigación (PAI), como los coordinados por Victor Fernández Salinas —HUM 177— y José Ojeda Zújar —RNM 177— si bien el núcleo principal sigue estando en el de «Estructuras y Sistemas Territoriales» —HUM 396—.

El IDTA-2 consta de una Introducción, elaborada por Inmaculada Caravaca Barroso y Aida Mendoza Bonet donde se exponen una serie de planteamientos generales, objetivos, marco territorial, concepto y método de desarrollo territorial e hipótesis iniciales. Este capítulo es una importante puesta a punto sobre todo de las bases conceptuales y metodológicas del primer informe, que resulta además particularmente oportuno dado el relativo confusiónismo que reina en torno al concepto de desarrollo territorial y sobre todo en relación con los modos de medirlo o valorarlo. Por esta razón, sin descartar la publicación en próximos números de *Cuadernos Geográficos* de comentarios y análisis de otros capítulos del IDTA-2, hemos seleccionado como documentación algunas páginas de esta introducción teórico-metodológica.

Para valorar mejor esta, sin duda algo arbitraria, selección conviene que el lector tenga en cuenta qué otros contenidos y contextos aparecen en ella y que pasamos a citar someramente. Ante todo se afirma el objetivo de continuidad del IDTA-1 en una línea que se vincula a otros análisis mas detallados o a escalas diferentes, cuya referencia puede, por añadidura, ayudar a enmarcar mejor los problemas andaluces en diversos contextos nacionales o internacionales. Así los Informes de Desarrollo Humano (ONU), el Informe económico del Banco Mundial, los informes de la Unión Europea sobre la Cohesión o el Estado de las Regiones, los informes españoles de la Fundación Encuentro, La Caixa, el Informe sobre el Medio Ambiente en Andalucía de la correspondiente Consejería de la Junta, el Informe social del IESA-CSIC, etc. La

1. Florencio ZOIDO NARANJO e Inmaculada CARAVACA (coords.): *Andalucía. Segundo Informe de Desarrollo Territorial*. Sevilla, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 2005, 478 página, 215 mapas, 65 figuras y 91 tablas. La edición se realiza con el patrocinio de la Agencia de Innovación y Desarrollo Tecnológico de Andalucía y la Fundación Sevillana-Endesa.

2. Florencio ZOIDO NARANJO (coord.): *Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía*. Sevilla, Universidad de Sevilla, 2001, 311 páginas, 186 mapas, 66 tablas. Edición patrocinada por Sevillana Endesa y Caja Granada

continuidad de los IDTA en paralelo al desarrollo del POTA puede asegurar una línea de análisis contrapuesto muy interesante sobre todo por lo que se refiere a la medición del desarrollo territorial y la evaluación de las políticas que lo impulsan. En este sentido este IDTA-2 se sitúa en una perspectiva científica claramente diferenciada, aunque puedan discutirse algunos de sus posicionamientos y pretende darse a conocer a sectores sociales y políticos cada vez más amplios, contribuyendo a mejorar el conocimiento del territorio y la cultura territorial. Desde el punto de vista metodológico, por ejemplo, aún estando de acuerdo en la necesidad de agrupar la amplia información de base municipal sobre las 86 variables utilizadas, en tres campos (1.- Medio natural y Desarrollo Sostenible; 2.- Producción, Riqueza disponible y desarrollo económico; 3.- Población y Desarrollo social), sin lo cual sería imposible cartografiar y sobre todo interpretar las distribuciones espaciales en orden a los objetivos, se puede discutir la agrupación que se hace en 63 comarcas. No tanto porque no tengan expresión política o administrativa; tampoco la tienen las unidades territoriales, mucho más problemáticas, del POTA. Lo que queda en el aire es el método seguido para esta agrupación comarcal presentada en anexo con su base municipal, ya que el IDTA-2 se limita a dar por buena la comarcalización de un informe de consultoría de 1988 inédito y prácticamente desconocido. En el fondo de la cuestión late sin duda el «parón» oficial sufrido por la comarcalización andaluza lo que dificulta la coordinación política y administrativa tan necesaria en la implementación de políticas territoriales y que el IDTA-2 considera se debe fomentar. También resulta somera la explicación que se ofrece sobre la selección de 28 variables para el análisis integrado y la obtención de una tipología de comarcas mediante análisis clúster. Aunque la agrupación previa en quintiles sea lo habitual, solo traduce al final con claridad, como se reconoce en el propio texto, las situaciones extremas que no siempre son las más interesantes o únicas a valorar, sobre todo a nivel prospectivo.

El IDTA-2 se estructura, en principio, a partir de los tres grandes bloques antes mencionados. En el primero (Medio natural y Desarrollo) se incluyen análisis y recomendaciones sobre el clima, cambio climático, agua energía, calidad del aire, suelos, vegetación ecosistemas, diversidad, aplicación de la norma iso-14000, etc. El segundo (Actividades económicas) comprende diversos análisis sobre la distribución espacial de los indicadores seleccionados haciendo hincapié en los desequilibrios territoriales, el estudio de las respuestas de la agricultura a los nuevos retos, la pesca, la industria, el turismo y el mercado de trabajo. El tercer bloque dedicado al bienestar social, analiza en primer lugar la dinámica demográfica y caracteriza en general el bienestar social en términos de renta, sanidad, vivienda, urbanismo y ordenación del territorio, educación y consumo eléctrico. Estudia después el desarrollo humano en términos de pobreza, exclusión, desempleo, morbilidad etc y, en capítulo aparte, el dinamismo cultural.

Tras los diagnósticos sectoriales efectuados en los tres bloques susodichos el capítulo 15 del IDTA-2 se ocupa de la medición del desarrollo y la cohesión territorial mediante análisis integrados que le permiten concluir con una caracterización tipológica del desarrollo territorial de Andalucía y una estimación de la evolución del desarrollo territorial según cada tipología.

El IDTA-2 incluye también (Capítulo 16) unas apretadas conclusiones referentes tanto a aspectos conceptuales y objetivos del propio informe como a valoraciones y recomendaciones por grandes áreas territoriales (ejes, espacios emergentes, áreas de baja actividad etc e índices sintéticos, indicadores y tipología de desarrollo territorial. Como decíamos mas arriba en un próximo número haremos un comentario más detenido de este importantísimo documento, de tanta trascendencia para Andalucía y para la ciencia geográfica.

FRANCISCO RODRÍGUEZ MARTÍNEZ

## BASE CONCEPTUAL DEL IDTA-2

El término **desarrollo** comenzó a utilizarse finalizada la Segunda Guerra Mundial, y desde entonces ha disfrutado de gran popularidad, probablemente debido a su connotación de *progreso*, aunque su concepción y definiciones hayan ido cambiando a lo largo de la historia (Rodríguez Martínez, 2000).

En efecto, sus acepciones y contenidos han variado en función de los enfoques y de las épocas. En un primer momento el desarrollo se identificó con el *crecimiento económico* lineal y progresivo, y con un estado al que todas las naciones llegarían una vez que se efectuaran las pertinentes transferencias de capital y tecnología desde los países más avanzados a los más pobres. (Kisnerman, 1986; citado en Nogueiras, 1996, 27).

Posteriormente, en un contexto mundial bipolar en el que se confrontan radicalmente economía y sociedad (capitalismo y comunismo), se incluyeron otros aspectos tales como el desarrollo o bienestar social, o el desarrollo socio-cultural (haciendo hincapié fundamentalmente en la cultura, como proceso de «liberación», la enseñanza y la educación); el bienestar y el nivel de vida (entendidos como causa y consecuencia del desarrollo); y la concepción política del desarrollo (plasmada en una mayor democracia en los procesos de toma de decisiones). Finalmente, la adscripción más reciente al concepto de desarrollo ha sido la del enfoque ambiental, fundamentalmente bajo la idea de la sostenibilidad.

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

- Es inducido por el ser humano, lo que lo diferencia del concepto de evolución.
- Se basa en el cambio, reflejando el descontento de la situación de partida, y con una connotación positiva (de lo simple a lo complejo, de lo inferior a lo superior, de lo peor a lo mejor).
- Está orientado a mejor situaciones existentes, evidenciando el aspecto «esperanzador» de que las sociedades pueden conducir su destino.
- Es multifacético y transversal ya que, a pesar de las distintas definiciones, existe un nivel de consenso por el cual el desarrollo debe abarcar aspectos económicos, políticos, de justicia social, de orden ambiental y cultural.

- Requiere, asimismo, incorporar una nueva dimensión, la temporal, para establecer un nivel de equilibrio entre la satisfacción de las necesidades actuales con las de las futuras generaciones.

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

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

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

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

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

como de la forma más o menos imaginativa, racional y dinámica con que se utilicen los propios recursos y potencialidades, incluyendo entre ellos el territorio (Zoido, Coord., 2001).

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

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

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

Para lograr estos objetivos es fundamental la voluntad de participación de dos agentes: por un lado, la Administración debe proponer políticas eficaces, realistas y coordinadas entre sí, aportando, además, los mecanismos necesarios para que la ciudadanía sea informada de forma conveniente y puede participar fácilmente en la política. Por otro, es imprescindible que la sociedad civil se involucre y quiera mejorar su situación y la del territorio en el que reside.

Al igual que se ha destacado cada vez más la importancia del territorio no sólo como soporte sino como parte activa de los procesos de desarrollo, también ha sido ampliamente aceptada la condición multisectorial o plurifacética del desarrollo. Moncayo (2001, 5) ha hecho una revisión de las teorías que desde el siglo XIX han intentado explicar «las causas y condicionantes de la evolución territorial al interior de las economías nacionales». El autor divide tales teorías en dos grupos en función de los «determinantes» que explican el desarrollo de un territorio. A un lado se sitúan los enfoques espaciales, originados principalmente a partir de la Geografía y que dan, por tanto, mayor importancia a lo territorial, ya sea en términos de factores físicos, procesos económicos o procesos tecnológicos. En el otro lado se sitúan los enfoques que adaptaron modelos generales de crecimiento económico al ámbito regional. Su princi-

pal conclusión es que «las dos vertientes —la espacial y la funcional— están confluyendo en una concepción más integral del territorio, en la cual éste ya no sería un factor circunstancial que hay que incorporar al análisis del crecimiento económico, sino un elemento explicativo esencial de los procesos de crecimiento. Más aún, los aportes de la Geografía socio-económica indican que el desarrollo territorial trasciende en el campo económico para entrar en las dimensiones social, cultural y política» (Moncayo, 2001, 45).

### 1. *Los contenidos del desarrollo territorial*

Los distintos adjetivos que se han ido añadiendo a la palabra desarrollo a lo largo de su historia han conformado una serie de expresiones con mayor o menor vigencia según el momento. De estas expresiones puede hacerse una división a grandes rasgos: por un lado, las que tienen un enfoque más «sectorial» y se ocupan de aspectos concretos del desarrollo: algunos ejemplos pueden ser el desarrollo económico, el tecnológico, el social o el sostenible. Por otro lado se sitúan concepciones más integrales del desarrollo que, aunque no de forma explícita, tienen una componente territorial más o menos acusada: tal es el caso del desarrollo endógeno, desarrollo desde abajo, equilibrado, comunitario, regional o local. También es el caso del desarrollo territorial, siendo este último el que incorpora el territorio de forma más explícita y activa.

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

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

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

## A) El desarrollo territorial engloba tres tipos de desarrollo

### **Desarrollo económico**

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

### **Desarrollo social**

Bajo esta denominación se incluyen tres aspectos:

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

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

El desarrollo social tal y como se concibe en el IDTA se inspira en tres bases: en primer lugar, en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (ONU, 1948), que establece una serie de derechos básicos para todos los miembros de la población mundial, entre los que se encuentran los derechos a la seguridad social (Art. 22), al trabajo (Art. 23), a un nivel de vida adecuado (que comprende la alimentación, el vestido, la vivienda, los servicios sociales necesarios; así como los seguros de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez o vejez, Art. 25), y el derecho a la educación (Art. 26).

La segunda referencia, en clara relación con la Declaración de la ONU, son los principios del Estado de Bienestar que se aplicaron con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, con especial arraigo en los países de la Europa Septentrional. El

Estado de Bienestar propugnó la creación y mantenimiento de políticas sociales que asegurasen los derechos sociales básicos de los ciudadanos, generando una redistribución de la riqueza. No obstante, su aplicación práctica ha sido heterogénea, distinguiéndose varias sub-modelos, entre los que destacan el de tendencia liberal más conservadora, que entiende el Estado de Bienestar como la garantía de que ningún individuo subsista por debajo de un mínimo umbral de calidad de vida (modelo británico), y el de tendencia socialdemócrata, que impulsa políticas activas de promoción de la solidaridad y la igualdad, intentando construir una sociedad más justa y solidaria (modelo nórdico).

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

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

### **Sostenibilidad ambiental**

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

Puesto que los aspectos económicos y sociales ya son abordados por otros componentes del desarrollo territorial, la concepción más orientada hacia lo medioambiental, toma como guía la noción de sostenibilidad declarada en la carta de Aalborg (1994): «La sostenibilidad ambiental significa preservar el capital natural. Requiere que nuestro consumo de recursos materiales, hídricos y energéticos renovables no supere la capacidad de los sistemas naturales para reponerlos, y que la velocidad a la que consumimos recursos no renovables no supere el ritmo de sustitución de los recursos renovables duraderos. La sostenibilidad ambiental significa asimismo que el ritmo de emisión de contaminantes no supere la capacidad del aire, del agua y del



suelo de absorberlos y procesarlos. La sostenibilidad ambiental implica además el mantenimiento de la diversidad biológica, la salud pública y la calidad del aire, el agua y el suelo a niveles suficientes para preservar la vida y el bienestar humanos, así como la flora y la fauna, para siempre».

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

El **equilibrio territorial** se define como la condición de homogeneidad o semejanza entre ámbitos distintos en sus niveles de desarrollo económico y el bienestar de sus respectivas poblaciones. La cuestión no es establecer condiciones idénticas — poco verosímiles— entre ámbitos o espacios geográficos, sino conseguir la proximidad o la semejanza en el disfrute de ciertos servicios y dotaciones infraestructurales que se consideran imprescindibles y la existencia de niveles similares de desarrollo económico (Grupo ADUAR, 2000). Pascual (1998) considera el equilibrio territorial como la «superación de las desigualdades sociales debidas a la localización».

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

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

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

Este concepto de diversidad territorial está íntimamente ligado al del capital territorial, puesto que es la conformación de este último el que determina la singulari-

dad de un territorio concreto. Por lo tanto, el grado de desarrollo territorial al que puede aspirar cada ámbito está directamente relacionado con sus características sociales, económicas, ambientales, tecnológicas, etcétera; de forma que cada tipo de territorio podrá aspirar a un proceso de desarrollo territorial específico.

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

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

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

### **El principio de cohesión**

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

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

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

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

### **El principio de solidaridad**

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

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

## *2. Conclusión*

El Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía, tanto el realizado entre 1996 y 1999 —publicado en 2001— como esta nueva elaboración referida al período 1996-2003, parte de un argumento principal: la consideración de que el territorio al ser relacionado con hechos de carácter ambiental, económico y social revela circunstancias de interés para su comprensión y explicación, al tiempo que sugiere propuestas para la gestión de diferentes asuntos, tanto públicos como privados. Tras una larga etapa de olvido, el factor territorial vuelve a ser apreciado por diferentes disciplinas científicas como causa y como efecto relevante en numerosos aspectos de la realidad.

Esta investigación sobre el desarrollo territorial de Andalucía parte también de un entendimiento amplio del desarrollo, integrador de hechos de carácter natural y ambiental, con otros de tipo económico, más convencionalmente unidos a dicho concepto —actividades productivas, mercado laboral— y finalmente con los referidos a la sociedad y sus niveles de bienestar. Entiende, al mismo tiempo, que en la expresión «desarrollo territorial» están contenidos dos asertos principales: el desarrollo ha de tener una distribución equilibrada en un espacio que tiene atribuido un sentido unitario y, al mismo tiempo, debe estar basado en los hechos que hacen peculiar y distinta a cada parte diferenciada en dicho territorio. En otras palabras, el desarrollo territorial coadyuva a la cohesión territorial, entendida como cohesión social y política, y se sustenta en el aprecio y respeto de la diversidad territorial, basada tanto en la confor-

mación natural de un determinado ámbito espacial como en sus peculiaridades económico-productivas y socio-culturales.

Existen sobradas justificaciones para otorgar de nuevo relevancia al territorio superando viejos planteamientos deterministas o meramente descriptivos. Las más importantes de todas se refieren a hechos y procesos actualmente muy generalizados y que pueden ser valorados con los dobles o cuádruples perfiles opuestos de convertirse en debilidades o fortalezas, amenazas u oportunidades:

- La creciente concentración espacial selectiva de las actividades económicas y de la capacidad de decisión, que se confronta con el mayor aprecio de la diversidad territorial y de la defensa del principio de subsidiariedad.
- La recepción, ya objetivada, de alteraciones descontroladas de la naturaleza, de la disminución de los recursos naturales o de la diversidad biológica y de la pérdida de calidad ambiental de los espacios de vida de partes muy amplias de la Humanidad, nítidamente opuestas a la creciente valoración social de condiciones de vida saludables, al mayor respeto y sensibilidad hacia otros seres vivos y a la atracción por tierras o paisajes lejanos.
- La superposición y descoordinación de actuaciones con incidencia territorial a causa de la existencia de diferentes poderes con capacidad de decisión política (ayuntamientos, mancomunidades, diputaciones, comunidades regionales, estados, organizaciones plurinacionales) sobre un espacio, que en su base local es siempre único, frente a la necesidad de un entendimiento más abierto, inteligente y flexible de la territorialidad por los ciudadanos y las instituciones.