"PROBLEMAS TERRITORIALES DEL DESARROLLO ANDALUZ"

J. Díaz, C. Parejo e I. Pozuelo

Las palabras desarticulación y desequilibrio están siendo utilizadas con notable frecuencia y unanimidad al diagnosticar la situación del territorio andaluz. Palabras que expresan ciertamente una percepción negativa de la realidad pero que, en cuanto eufemismos abstractos, se utilizan muchas veces como lugar común, siempre aceptado genéricamente aun cuando no se expliciten los términos reales, las situaciones concretas en las que se materializan las desarticulaciones y los desequilibrios.

El territorio es, si se permite la expresión, un producto social. Un complejo artificio que se soporta sobre una base natural, casi invariante en algunos de los casos (materiales geológicos, relieve, topografía y clima), y fácilmente removible y destruible en otras (la delgada capa de suelo fértil, la cobertura vegetal). Un artificio con dispositivos (ciudades, asentamientos, redes de transporte y comunicaciones, infraestructuras) muy costosas y resistentes a las sustituciones y modificaciones radicales, pero no tanto como para que no puedan adaptarse o crearse ex novo, conforme surgen nuevos requerimientos económicos y culturales de la sociedad.

El territorio es, pues, un artificio que a través de la historia ha pasado por muchas manos, cada una de las cuales añade nuevas piezas y reforma otras a conveniencia. En términos generales puede decirse que cuanto mayor capacidad de intermediación tecnológica exista entre el artificio y el medio, menos dependencia de causa-efecto habrá entre ambos, menos se explicará el territorio por la naturaleza; aún cuando sería engañoso afirmar, como se hace desde posiciones de un ingenuo optimismo técnico-científico, que el despliegue territorial puede independizarse del mundo físico-natural, de su profunda e interactiva relación con los ecosistemas en que se inserta.

La comprensión del territorio no puede obviar esa amalgama de lo viejo y lo nuevo, de las herencias del pasado. Un mapa, una imagen territorial, carece de valor real si no se sugiere o insinúa en términos de procesos pasados y presentes.

Ahora bien, estos procesos se pueden agrupar globalmente en tres sistemas profundamente interpenetrados: el sistema productivo, el sistema urbano y relacional correspondiente, y el sistema físico-natural.

El motor de la colonización del hombre sobre el territorio es, sin lugar a dudas, el proceso de apropiación y explotación de los recursos; sin embargo, para que éste se mantenga y desarrolle es también imprescindible la organización de un sistema de ciudades, conectadas entre sí a través de distintas infraestructuras de relación (carreteras, teléfonos, ferrocarril,...). Ambos sistemas están condicionados a su vez por el soporte físico-natural, del que se extraen los recursos y sobre el que se asientan físicamente las actividades humanas.

Los términos desequilibrio y desarticulación pueden ser explicados en el contexto de esos tres sistemas, operantes en el tiempo en forma de procesos. La inadecuación de cualquiera de ellos respecto a los demás es lo que podrá provocar una situación de desequilibrio o desarticulación, teniendo en cuenta además que en cada parte de la región esas inadecuaciones podrán tener un carácter particular, una cualidad especial o simplemente un ritmo diferenciado de producirse.

Las preguntas completas, por consiguiente son, ¿en qué términos se cualifica la desarticulación y los desequilibrios de la región respecto a cada uno de los sistemas que influyen sobre el territorio?; ¿qué desarticulación y desequilibrios se observan entre los tres grandes sistemas que actúan sobre el territorio?, ¿cómo varían estos procesos de desarticulación y desequilibrio, según se hable de Andalucía en el contexto nacional e internacional, o de las desigualdades internas entre sus diferentes áreas?

1. LAS DESARTICULACIONES Y DESEQUILIBRIOS A NIVEL NACIONAL E INTERNACIONAL

Es ya lugar común hablar de Andalucía como región relativamente menos desarrollada en el con-

texto nacional y europeo, de su débil industrialización y modernización económica, de su fuerte dependencia de los centros de decisión exterior a los que suministra abundantes materias primas que podrían transformarse en origen y, de otros fenómenos similares que revelan una evidente situación de desarrollo periférico.

Sin embargo, la debilidad del proceso productivo hay que explicarla también por el escaso desarrollo del sistema urbano y de relaciones. La media de kilómetros de autopista o de ferrocarril por habitante es muy inferior a la nacional o europea; se ha carecido hasta hace poco de un diseño propio de las redes viarias, que potencie las relaciones internas y con otras comunidades autónomas en lugar del enganche bilateral con Madrid; sólo en los últimos años se integra la región en un sistema de redes de alta velocidad –autovías, autopistas, TAV– que lleva ya años construyéndose en Europa. Lo mismo cabe decir de otras infraestructuras de transporte como los puertos, sin apenas relaciones económicas entre sí, o las telecomunicaciones, cuyas menores dotaciones reflejan el atraso relativo de la región.

El mismo soporte físico-natural refleja aún más que los otros sistemas, el desarrollo dependiente del exterior de las últimas décadas. Disponiendo de un medio físico con oportunidades y ventajas estratégicas en el contexto europeo (ricos y fértiles suelos de vega, clima soleado y templado, productos agrícolas relativamente escasos en otros países), ello no ha supuesto un potente desarrollo industrializador. Pero a la vez, somos una de las regiones más montañosas de Europa. La crisis de la gestión y manejo de los recursos tradicionales de montaña, nos ha afectado quizás con más fuerza que a otras regiones europeas, que han experimentado procesos de desarrollo endógeno relativamente potentes, favorecidos por la proximidad a los centros económicos y de mercado; procesos que han mantenido la población en estas áreas y, con ello, han ralentizado su desertización física y humana, lo que, como veremos, se da con gran virulencia en nuestra región.

2. LAS DESIGUALDADES INTERNAS

Desde hace décadas se asiste en la región andaluza a un proceso de desarticulación interna, originada por la fuerte decadencia de las áreas de montaña, y el estancamiento relativo de las áreas de campiña

interiores frente al dinamismo, más o menos acusado, de las aglomeraciones urbanas y la franja litoral.

Marginalidad y marginación de la montaña

Las zonas de sierra y de montaña son, sin duda, el eslabón más débil de la estructura territorial de la región. En nuestra comunidad, la tendencia al despoblamiento comienza en las áreas serranas antes que en ninguna otra parte del territorio. Desde el primer tercio del siglo se asiste a una creciente emigración que se acelera a partir de los años cincuenta, cuando se hace definitivamente inviable el sostenimiento de economías campesinas de autosubsistencia y se desata la crisis de las actividades forestales, ganaderas y mineras tradicionales. A ellas no las han sustituido actividades modernas como las manufactureras o los servicios, más que en puntos excepcionales de desarrollo endógeno (Ubrique o Macael por ejemplo).

De esta manera, en muchos ámbitos el despoblamiento ha alcanzado niveles críticos, se ha llegado a un límite de contingentes demográficos y a un envejecimiento de los residentes que hace extremadamente difícil cualquier reactivación. El sistema de asentamientos urbanos refleja, como no puede ser menos, este proceso, disminuyendo la población de manera importante en la práctica totalidad de sus núcleos.

Se da un círculo de circunstancias ciertamente amenazadoras: recursos humanos regresivos por el envejecimiento y la pobreza, ciudades excesivamente pequeñas (la mayor parte por debajo de los 5.000 habitantes), animación social y económica muy débil; todo ello aleja de estos núcleos un gran número de dotaciones, servicios y equipamientos cada vez más necesarios para la vida moderna; pero, instalaciones que demandan un umbral de mercado mínimo, que aquí no se encuentra.

Las dotaciones de equipamientos urbanos (sanitarios, educativos, asistenciales, etc.) están marcadas por la presencia de fuertes déficits absolutos. Pero también son relativamente más escasas otras dotaciones económicas como polígonos industriales, nuevas superficies comerciales o servicios terciarios.

Y, junto a ello, un sistema de relación con el resto de la región que se ha hecho cada vez más pre-

cario: la accesibilidad por carretera de estos ámbitos de Sierra Morena y las Béticas es muy baja, internamente y respecto al conjunto de la región debido a que por su débil tráfico y las dificultades del relieve no han recibido grandes inversiones. El desarrollo de otros medios de comunicación también es muy débil, por la debilidad del poblamiento y las escasas rentas.

Crisis económica, decadencia poblacional y urbana, aislamiento. Un cuadro de marginalidad que no ha dejado incólume al medio físico-natural de estos ámbitos. La decadencia de las zonas de montaña no se ha consumado sin que durante el proceso surgieran alternativas muy variadas para frenarla, pero casi todas ellas con un denominador común: la eliminación de los usos del suelo tradicionales, de usos que se mostraban claramente poco rentables, que generaban productos (ganaderos, agrícolas forestales,...) cada vez más desfavorecidos en el intercambio del mercado, sustituidos por otras mercancías más adaptadas a los nuevos circuitos comerciales y nuevos hábitos de consumo. Así, gran parte de las dehesas de Sierra Morena y el subético pudieron ser eliminadas por repoblaciones madereras en base a los eucaliptos y los pinos de crecimiento rápido, o los policultivos béticos pudieron ser colonizados por las plantaciones de almendro. Antiguísimas formas de uso del suelo que fueron suplantadas con nulo beneficio social o económico a corto plazo y graves perjuicios ambientales a largo plazo. Terrenos que perdieron su estabilidad ecológica, su importantísima función ambiental. Como consecuencia, se han generado aquí los procesos de erosión del suelo más graves dentro de la región.

Por tanto, procesos coincidentes en el tiempo han dado lugar a una triple marginalidad de nuestras zonas de montaña: social y económica, territorial y ambiental. El peligro de descolonización interna, de vaciamiento, es ya evidente en muchos ámbitos. El panorama de alternativas al proceso global no es ciertamente cuantioso. Desde luego el equilibrio ambiental parece una premisa insoslayable cualquiera que sea la estrategia de desarrollo a implementar. La importancia insustituible del papel ecológico de estas zonas, donde se concentran aún la mayor parte de nuestras especies naturales y donde se juega el mantenimiento del régimen hidrológico-hidráulico de toda la región, no parece discutible. Pero tampoco parece deseable, ni posible a largo plazo, que estos papeles se asignen a distancia desde los centros de

decisión urbanas de la región, frente a (o en ausencia de) las comunidades rurales. El papel protector de las zonas de montaña no puede desligarse de la reactivación de aquellas actividades y producciones tradicionales, capaces en principio de modernizarse sin necesidad de quebrar la madurez ambiental que se les exige. Desde el punto de vista de los recursos naturales parece imprescindible la recuperación de una dehesa moderna, socialmente más justa, adecuada tecnológicamente en sus procesos productivos y de comercialización, pero a su vez conservando su carácter de explotación múltiple, integrada y ecológicamente estable, sin duda, la única alternativa que asegura un equilibrio productivo y ambiental a largo plazo en la mayor parte de nuestras zonas serranas. No es éste, ni mucho menos, un objetivo fácil, antes bien se encuentra lleno de incertidumbres y resistencias, pero sí es, hay que insistir, la clave para un desarrollo viable de esos ámbitos.

El turismo rural puede ser también un importante complemento en muchos ámbitos de montaña, donde existe una oferta de interés naturalístico y cultural (Sierras del Aljibe, de Ronda, Cazorla-Segura, Nevada, buena parte de Sierra Morena). Es ésta una opción con un desarrollo aún embrionario, pero con un gran potencial de crecimiento si se reproducen en Andalucía comportamientos sociales relativos al tiempo de ocio similares al de regiones europeas más avanzadas. Esta aptitud de muchas de nuestras zonas de montaña debe valorizarse, en cualquier caso, primando la participación, gestión y control de las comunidades serranas y dimensionando el uso turístico con una minuciosa y exigente consideración de la capacidad de acogida de los ecosistemas respecto a los visitantes y las infraestructuras turísticas que se requieran.

Mucho más difícil es el desarrollo de economías urbanas e industriales con cierto poder de arrastre. La debilidad del sistema de ciudades y de los mercados, la escasa cualificación de los recursos humanos, la ausencia de infraestructuras adecuadas, todo contribuye en fin a desalentar procesos de industrialización de escala local. Casos como los ya mencionados de Ubrique o Macael, tienen más de excepciones que de modelos exportables a otros ámbitos serranos.

Muchas políticas se han cumplimentado para hacer frente a ese proceso. De hecho, lugares como la Sierra Norte de Sevilla, Cazorla o la Sierra de

Cádiz, por citar sólo algunas, estarían situadas en el primer lugar de una hipotética lista de comarcas más favorecidas por planes y programas públicos de desarrollo económico. Pero el fracaso de las sucesivas políticas hacia la montaña no puede ser, en ningún caso, justificación para su abandono. Los recursos naturales de estos ámbitos son extremadamente valiosos para toda la comunidad, por más que la mayor parte de esos recursos y de las funciones ecológicas que cumplen sean minusvalorados en términos de mercado o, aún más, simplemente carezcan de valor económico-monetario. Perder definitivamente el control sobre esos espacios claves, descolonizarlos desde el punto de vista humano y dejar progresar factores de empobrecimiento ecológico (sustitución de la vegetación natural, abandono de sistemas agrosilvopastorales maduros, erosión y desertificación, etc.), significaría consolidar la marginación de estas áreas, contribuyendo así a reforzar el desequilibrio social y ecológico y la desarticulación de una extensa superficie de la región.

El estancamiento de las campiñas y las áreas agrícolas interiores

Frente a otras partes de la región, la Andalucía rural y agrícola de la depresión y el Valle del Guadalquivir y de las hoyas interiores es el mundo de la estabilidad demográfica. Los crecimientos de la población son siempre modestos, muy por debajo de los registrados en las grandes ciudades o en los ámbitos litorales; las regresiones de población, por su parte, se mantienen también dentro de unos límites moderados, nunca equiparables a los vaciamientos humanos de los ámbitos de las sierras.

Esta estabilidad no es, sin embargo, un signo de equilibrio o madurez, antes bien es tan sólo el resultado contable de dos procesos contrapuestos: unas fuertes salidas migratorias compensadas por el mantenimiento de tasas de natalidad muy altas.

En realidad las campiñas son los ámbitos de la región donde en mayor medida perviven las herencias del pasado. Herencias son, a fin de cuentas, los dos elementos que más ayudan a definir las como paisajes, como territorios económicos: una estructura de la propiedad peculiar, dual si se quiere pero con un abrumador predominio de las grandes fincas o explotaciones y, también, grandes pueblos que por sus dimensiones y población residente podrían

ser ciudades pero cuya vida rural no puede dar lugar a engaño.

A pesar de esas permanencias de profundas consecuencias sociales, no puede decirse en absoluto que en esos espacios agrícolas no se hayan producido transformaciones, a veces muy radicales. La modernización de los procesos agrícolas ha sido especialmente intensa en las tierras del Guadalquivir, donde se ha implantado una agricultura que, desde el punto de vista tecnológico (mecanización, insumos químicos), se sitúa a un nivel tan avanzado como el de las regiones más desarrolladas. Otras áreas agrícolas, como las campiñas más orientales de las altiplanicies béticas (Baza, Guadix, Los Vélez) se han mostrado mucho menos receptivas a la innovación productiva: juegan aquí factores adversos como la menor calidad de los suelos, los peores rendimientos, la inaccesibilidad y lejanía relativa de los mercados, etc. La capacidad de adaptación a las tecnologías agrarias modernas, los cultivos imperantes, la posibilidad o imposibilidad del riego, la virtualidad, en fin, de integrarse dentro del complejo agroalimentario capitalista a escala mundial, es lo que ha determinado la posición de cada parte de esta subregión agrícola. Un proceso que impacta de manera diferenciada en cada parte del territorio pero que, en conjunto, tiende a crear grandes zonas o comarcas especializadas, paisajes de monocultivo extraordinariamente simplificado respecto a la antigua complejidad rural: campiñas cerealistas de Cádiz, Sevilla y centro de Córdoba, campiñas olivareras del sur de Córdoba y Jaén, enclaves vitícolas de Jerez y Montilla.

Sobre esta superficie agrícola, el sistema urbano conserva una antigua jerarquía de centros urbanos que ejercen su influencia sobre pequeños núcleos de población: Osuna, Ecija, Puente Genil, Baena, Baza, Guadix, Antequera..., las viejas agrocidades andaluzas con poblaciones de más de 20.000 habitantes, donde se alojaban las masas de jornaleros sin tierra hoy reconvertidas al paro forzoso como consecuencia social del proceso de modernización tecnológica de los entornos agrícolas. Del mismo modo que los campos circundantes, el sistema urbano de las campiñas y áreas agrícolas interiores ha sentido de manera diferenciada el proceso de desarrollo y modernización.

Algunas piezas de ese sistema urbano se han mostrado bastante dinámicas, incorporando a las

economías locales nuevos sectores productivos industriales y de servicios. Núcleos que han sido capaces de generar un proceso de desarrollo endógeno que los han convertido en auténticas ciudades medias, no ya en el mero sentido de dimensión demográfica, sino en el más amplio de economías urbanas diversificadas y complejas. Son ciudades por ejemplo como Lucena, Cabra, Priego, ciudades que han hecho del sur de Córdoba una parte relativamente activa del sistema urbano de la región.

Otras muchas antiguas agrociudades, sin embargo, no han sido capaces de dar ese salto hacia formas urbanas reales. Si mantienen contingentes demográficos relativamente altos y estables es más debido a las subvenciones públicas, que a la existencia de oportunidades de rentas productivas.

Campos y ciudades no marchan, sin embargo, al unísono. No puede decirse que los procesos dinámicos o modernizadores en la agricultura tengan un impacto real sobre las economías urbanas, ni viceversa. Así, los núcleos de la vega del Guadalquivir (Lora, Palma del Río) pueden permanecer como agrociudades estancadas económicamente, con altos índices de paro y escasa diversificación productiva (incluso de sectores directamente vinculados con las actividades primarias), mientras que su entorno agrícola es uno de los paradigmas de agricultura moderna de la región. En sentido contrario, las ciudades medias cordobesas, pese al mayor peso de las funciones urbanas, se enmarcan en un contexto agrario relativamente menos modernizado que otras zonas de las campiñas béticas. Sin duda, como otra pervivencia histórica de las campiñas, entre la riqueza natural de los suelos y el desarrollo social y económico, siguen jugando un importante papel retardador la existencia de estructuras agrarias de base poco adecuadas para impulsar inversiones privadas hacia sectores diversificados y dentro de una lógica de desarrollo local o territorial.

En cualquier caso, la riqueza agrícola de los suelos y la existencia de un sistema urbano bien organizado, con potentes núcleos centrales, son factores que deben considerarse y valorizarse al máximo dentro de cualquier estrategia de desarrollo.

Sin embargo, estas oportunidades han estado siempre presentes y nunca han sido plenamente aprovechadas para conseguir un crecimiento econó-

mico sostenido y un orden social más justo. La necesidad de reformar en profundidad las estructuras agrarias sigue siendo una cuestión vital, tanto desde la perspectiva social como desde la de obtener una mayor eficiencia económica global, no reducida estrictamente a la contabilidad individual de las explotaciones o a los resultados generales del sector agrícola, considerado por separado del resto de su entorno socioeconómico.

La intervención pública no puede olvidar tampoco que los centros urbanos de las áreas agrícolas requieren cuantiosas inversiones en infraestructuras económicas y de servicios que las modernicen y hagan competitivas para atraer nuevas actividades económicas urbanas.

De hecho, en países como Italia o regiones como Valencia, las ciudades medias de las áreas agrícolas han sido modélicas en cuanto a los procesos de desarrollo endógeno que se han dado en las mismas en sectores como el calzado, la confección,... procesos industrializadores poco extendidos aún en la región andaluza. Procesos que han aprovechado la existencia de una amplia oferta de mano de obra y las ventajas relativas de los núcleos de tamaño medio respecto a las aglomeraciones urbanas (menores costes de la vida, menor precio del suelo, mayor cohesión social...), reservando a la gran ciudad las funciones directivas y de decisión de estos procesos industrializadores.

Y, junto a la industria, la posibilidad de un desarrollo más descentralizado territorialmente de los sectores terciarios: comercio, servicios profesionales y personales, transportes, turismo, cultura,...

En ambos casos, parece fundamental el papel que pueden jugar los agentes empresariales locales, pero también cada vez más las iniciativas públicas de promoción económica, donde se aglutinan las fuerzas más activas de estas ciudades. Desde estas instancias es donde se están llevando a cabo las actuaciones más dinamizadoras, mediante la creación de polígonos industriales, nuevos centros comerciales, atrayendo grandes empresas foráneas, promocionando los valores turístico-culturales de cada localidad o comarca, promoviendo nuevos cultivos y especializaciones manufactureras, o preparando los ciclos de transformación y comercialización de las materias primas locales.

Las áreas urbanas

Durante las décadas de los 50 a los 80 las aglomeraciones urbanas andaluzas han concentrado la creación de nuevas empresas en los sectores industriales, el comercio y los servicios. Ello ha originado un rápido proceso de crecimiento urbano y demográfico, que sólo se ha ralentizado a finales de los 80. Aunque nuestras grandes ciudades son relativamente pequeñas en el contexto nacional e internacional (ninguna supera el millón de habitantes, moviéndose en el intervalo entre cien mil y medio millón), el rápido crecimiento que han tenido en las últimas décadas ha creado un fuerte desequilibrio entre las oportunidades de empleo y la población que demanda trabajo; aquí se encuentran las tasas de paro más elevadas de Europa, entre el 20 y 30% de la población activa. Ello genera frecuentes situaciones de pobreza y marginalidad social en los sectores periféricos de las aglomeraciones urbanas donde viven los grupos sociales menos favorecidos.

Sin embargo, no sólo el aparato productivo es insuficiente; la misma estructura urbana de nuestras grandes ciudades presenta muchas carencias. En los momentos de mayor crecimiento del proceso urbanizador se han producido numerosas actuaciones inmobiliarias al margen del planeamiento; ello ha favorecido un modelo desequilibrado de organización del espacio urbano: las nuevas promociones de viviendas en las periferias han crecido anárquicamente y con una tipología edificatoria heterogénea y poco cuidada, que ha banalizado paisajísticamente estos sectores en relación con los centros históricos; además, estas nuevas barriadas no han ido acompañadas de las infraestructuras, zonas verdes y equipamientos urbanos correspondientes, en demasiados casos; se ha zonificado excesivamente entre los usos industriales y residenciales, obligando a la población a largos desplazamientos residencia-trabajo; se han primado las conexiones radiales con los centros urbanos tradicionales, dejándose en el olvido hasta hace poco tiempo la creación de rondas transversales y de circunvalación que articulen la periferia, etc.

También en relación con el soporte físico-natural se han generado importantes tensiones. El crecimiento urbano ha sido poco respetuoso con los suelos agrícolas de mayor valor y con los espacios naturales próximos, los residuos generados han sido vertidos incontroladamente contaminando acuíferos, cursos de agua y suelos; se han producido episodios

de contaminación atmosférica en el entorno de los grandes complejos industriales, etc. El medio ambiente urbano también se ha ido degradando progresivamente por la ausencia casi generalizada de zonas verdes en la periferia, por la creciente densidad edificatoria o por las emisiones de gases o ruidos asociadas al tráfico urbano, cada vez más congestionado, especialmente en los centros históricos.

Durante los años 80, los nuevos planes generales se han planteado más seriamente la superación de los déficits de la ciudad heredada. En estos momentos se asiste en la mayoría de las aglomeraciones urbanas andaluzas a grandes operaciones de reestructuración urbana (apertura de rondas periféricas, circunvalaciones, puentes, remodelaciones ferroviarias y portuarias, etc), se han planteado operaciones para la obtención de suelo público con destino a equipamientos y zonas verdes en las periferias, se está protegiendo especialmente el suelo rústico frente a procesos urbanizadores incontrolados. Sin embargo, la solución de los problemas de organización física y funcional de las aglomeraciones urbanas es cada vez más dependiente del conjunto de municipios de su área de influencia; es decir, de las áreas metropolitanas que se están conformando realmente. Ejemplo claro de esta realidad es el mayor crecimiento urbano y demográfico de los municipios del entorno de las aglomeraciones urbanas y la salida masiva de determinadas actividades (hipermercados, suelo industrial, servicios...) a estas zonas. A este nivel, Andalucía se encuentra bastante atrasada respecto a otras regiones europeas, ya que administrativamente aún no se ha constituido ningún Área Metropolitana, existiendo solamente acuerdos coyunturales o declaraciones de voluntades entre los municipios afectados, pese a que los problemas a resolver conjuntamente son cada vez más numerosos.

Otra gran necesidad de las aglomeraciones urbanas es la de mantener el crecimiento de la actividad económica para que no se incrementen hasta niveles socialmente intolerables los niveles de desempleo. Las grandes ciudades andaluzas acogieron durante décadas a grandes empresas manufactureras que encontraban aquí mercados de trabajo abundantes y relativamente baratos en el contexto europeo. Actualmente, este tipo de empresas se están desplazando hacia países menos desarrollados y hace falta buscar nuevas oportunidades de empleo. A nivel institucional, en otras grandes ciudades europeas y españolas comienza a generalizarse la figura del

Plan Estratégico, como instrumento de promoción económica típico de las áreas urbanas. Plan donde se integran organismos públicos y privados (Administración autonómica, local, estatal, Empresarios, Universidades, etc.) para aunar esfuerzos en busca de nuevas especializaciones productivas. Casos como los de Cádiz o Málaga son pioneros en este sentido. En el futuro, cabrán aquí nuevas opciones productivas para nuestras grandes ciudades como los Parques Tecnológicos y de investigación, los complejos informáticos y de telecomunicaciones, la captación de grandes empresas extranjeras que busquen empleos cualificados en determinados sectores, la promoción del turismo cultural y de congresos, etc.

Así pues, aún conviven en un difícil equilibrio en nuestras grandes ciudades las actividades económicas y sociales más innovadoras, con situaciones de marginalidad y pobreza. Sobre un mismo espacio, modernos centros universitarios y de investigación, ejecutivos y expertos de grandes empresas, etc. conviven con ex-trabajadores del campo subempleados y grandes masas de jóvenes, escasamente cualificados profesionalmente, que buscan su primer empleo. En este sentido, tienen gran importancia los programas destinados a la formación profesional y la promoción del empleo entre los amplios contingentes de población trabajadora subempleada o en paro.

Por último, no se puede olvidar que la evolución de las grandes ciudades será decisiva para el mejoramiento de la situación relativa de Andalucía en el contexto nacional y europeo, ya que éstas actúan como nodos de articulación o engranaje de nuestro aparato productivo, de los principales flujos económicos, de la información o de las innovaciones técnicas, con el resto del mundo; no en vano son los puntos terminales de las principales carreteras, de la red ferroviaria, de la red aeroportuaria o del tráfico marítimo.

La emergencia del litoral

Más aún que la emigración exterior o que el trasvase de la población hacia las grandes ciudades, la historia demográfica de los últimos decenios refleja sobre todo un descenso de la población desde las sierras y las campiñas interiores a las tierras bajas del litoral. Esta franja estrecha de nuestro territorio se llena rápidamente desde la década de los 50, tras

muchos siglos en que su poblamiento se limitaba a las radas y puertos naturales, permaneciendo el resto como lugar inhóspito, muchas veces tan sólo ocupado por razones de defensa militar.

Desde los años cincuenta y sesenta se suceden sin interrupción los descubrimientos del litoral. Sus potencialidades son puestas de manifiesto una tras otra: el turismo, la agricultura de las técnicas forzadas y los productos extratempranos, la acuicultura, las energías renovables solar y eólica; también son estos ámbitos los receptores de las grandes industrias de enclave de la etapa del desarrollismo (polo químico de Huelva, Bahías de Algeciras y de Cádiz, Almería, Carboneras).

Esta oleada de nuevos usos se superponen a la base primaria tradicional, la anulan o la desplazan. El antiguo artificio territorial que servía a un litoral despoblado queda pronto completamente obsoleto. Aún hoy son éstos los ámbitos donde mejor se aprecia el desfase entre el despliegue de la actividad productiva y el soporte infraestructural en que debe apoyarse: carreteras y comunicaciones colapsadas e insuficientes, urbanización precaria con fortísimos déficits (el Campo de Dalías pudiera ser el ejemplo más significativo). La disputa por el uso del suelo entre muchas opciones posibles es una constante. Los planteamientos contrapuestos a la hora de colonizar el suelo pueden llegar incluso a ser virulentos. Los intereses turísticos, agrícolas, pesqueros, han entrado en disputa frecuentemente, por no hablar de las más frecuentes controversias de todos estos sectores respecto a las posturas de defensa de los ecosistemas litorales y los espacios naturales que allí se localizan. La competencia de usos tiene, además, un reducido campo de batalla. Las ventajas comparativas de la localización litoral se diluyen o desaparecen un poco más allá de la estrecha franja costera, donde el turismo es ya menos rentable, la nueva agricultura tropieza con escarpadas laderas o cambios climáticos determinantes, la acuicultura no tiene razón de ser o disminuyen la insolación y el viento, en que se basan las centrales de energías renovables. Una competencia por el uso del suelo que se resuelve, además, según una lógica sectorial y de crecimiento esencialmente económico, que sólo contempla los beneficios a corto plazo. La destrucción del litoral en los últimos decenios es probablemente uno de los asuntos de naturaleza ambiental más grave de toda la comunidad, por lo que tiene de masivo e irreversible. Como en tantas otras fases de

nuestra historia el descubrimiento de una oportunidad inesperada ha llevado en un corto plazo de tiempo a su esquilmación como recurso. En este sentido la lógica de explotación de las riquezas y potencialidades del litoral en los últimos años no es muy diferente, por ejemplo, de lo que en el siglo XIX, generó la extracción de los recursos minerales de Sierra Morena o del sureste almeriense. Fiebres del rápido beneficio, en sociedades suficientemente atrasadas como para justificar cualquier actitud depredadora.

El litoral es, por otra parte, el territorio de la iniciativa privada. Se escapa aquí completamente de la imagen de economía subvencionada que caracteriza al resto de la región. La transformación de los suelos agrícolas y la puesta en riego se desarrolla sin el intervencionismo estatal (omnipresente de las grandes zonas regables de las campiñas); la promoción turística puede crecer sin incentivos directos ni planes de promoción pública; las economías locales más pujantes (Motril o Lepe serían buenos ejemplos) se muestran muy dinámicas sin un impulso particularmente fuerte de las administraciones públicas (al menos de la estatal y la autonómica).

Cabe preguntarse en estas condiciones, si no ha sido justamente, la ausencia de criterios públicos sobre la ordenación territorial y la armonización de usos en competencia, y la complacencia ante el deterioro ambiental, la contribución de la administración al crecimiento económico del litoral en los últimos decenios.

De todas formas parece claro que una actitud pasiva es cada vez menos posible. Asuntos tales como la recuperación y ordenación del agua, y en especial de los acuíferos costeros sobreexplotados, la reconversión de un espacio turístico cada vez más lejos de satisfacer los nuevos requerimientos de la demanda, o la defensa de un patrimonio natural ya escaso y crecientemente amenazado, por citar sólo alguno de los problemas más apremiantes, están exigiendo una presencia mucho más activa de la administración pública en la regulación y el control de los procesos que se desarrollan sobre el litoral.

Quizás en ningún otro lugar de la región sea tan necesario y urgente desarrollar una política de ordenación territorial y urbanística. Lograr un orden que permita asegurar un desarrollo estable y no agresivo contra el medio ambiente. Es decir, un orden que supere la lógica meramente sectorial con la que se ha actuado hasta el presente, que ciertamente genera importantes rentas inmediatas, pero amenaza con anular las posibilidades de reproducir la riqueza duraderamente.

3. CONCLUSIONES

La segunda mitad del siglo XX ha presenciado un proceso de desarrollo que ha impactado desigualmente en el territorio. Un proceso de desarrollo que ha modificado radicalmente las funciones y las relaciones entre cada parte de la región: ha concentrado la población y la actividad económica en la franja litoral y en algunas aglomeraciones urbanas, ha vaciado y marginalizado las zonas de sierras y ha mantenido en el estancamiento socioeconómico las zonas rurales agrícolas interiores.

Un modelo de desarrollo que ha creado a su vez un nuevo marco de desarticulación regional y ha generado importantes desequilibrios ambientales. Cada gran pieza territorial de la región mantiene su propio pulso y su propia dirección. El riesgo de desarticulación entre esas piezas parece evidente, hasta el punto de llegar a crear espacios económicos aislados dentro de la región.

Por ello, es cada vez más necesario establecer estrategias de desarrollo que tengan como punto de partida la diferente situación y potencialidad de cada territorio, pero que se enmarquen dentro de un proyecto regional único. Socialmente más justo, territorial y económicamente más equitativo y articulado, ambientalmente equilibrado. Con demasiada frecuencia, las tendencias que se observan en el conjunto y en cada parte de la región no apuntan a que esos objetivos y deseos estén siendo cumplimentados.