

# Los desequilibrios territoriales en Andalucía

**Pedro Martín Ruiz**

Jefe de la Sección de Estudios.

Consejería de Economía e Industria de la Junta de Andalucía.

## I. INTRODUCCION.

Resultan fácilmente observables los fuertes desequilibrios de crecimiento, de población y de bienestar existentes entre distintas comarcas andaluzas. Una baja densidad demográfica suele ser la variable final del proceso de decadencia de una zona o de su escasez intrínseca de recursos. y, en todo caso, indica poca vitalidad y poco dinamismo económico.

Básicamente, y de acuerdo con la distribución de la población, podemos distinguir «tres andalucías».

Una muy poco poblada que tiene entre 10 y 40 habitantes por kilómetro cuadrado y que representa alrededor del 55 por ciento del territorio regional. Comprende, de forma especial, grandes áreas del este y norte de Huelva, norte de Sevilla, Córdoba y Jaén, así como buena parte de la provincia de Granada y de Almería. Se trata, en general, de zonas de sierra y montaña, dedicadas preferentemente a la ganadería y aprovechamientos forestales, y con núcleos rurales dispersos y mal comunicados.

Hay otra Andalucía semipoblada que tiene una densidad entre 40 y 90 habitantes por kilómetro cuadrado y ocupa un 25 por ciento del territorio, aproximadamente. Se extiende por las campiñas de Huelva, Sevilla, Córdoba y Campiña Norte y La Loma de Jaén, así como el litoral de Granada y Almería.

Por último, está la Andalucía muy poblada que se refiere a las áreas próximas de las ocho capitales de provincia, en especial la de Sevilla, Málaga-Marbella, Cádiz-Jerez y, también Algeciras-La Línea. Toda ella supone un 20 por ciento del territorio y concentra el 60 por ciento de la población. Es la Andalucía rica, donde se encuentran la industria y los servicios y, por otra parte, donde más paro se registra, debido a la crisis generalizada y a la alta densidad demográfica.

A la luz de estos datos generales, resulta obvio que no puede concebirse la planificación del desarrollo sin tener muy en cuenta los aspectos territoriales, de aquí la exigencia, cada vez mayor, de que en los presupuestos generales de la Comuni-

dad Autónoma haya una distribución espacial y dispersa de la inversión pública, además, por supuesto, de la de carácter sectorial.

Ello, por una parte, nos puede llevar a la utilización racional del medio físico por las respectivas poblaciones, es decir, al aprovechamiento del potencial endógeno de cada área, tanto de sus recursos físicos: suelo, clima, agua, minería, atractivos turísticos, etc., como de sus recursos humanos, debidamente preparados. Por otra parte, la distribución territorial de la inversión pública puede contribuir a la articulación interna y equilibrada entre las distintas comarcas y provincias andaluzas, en orden a conseguir una mejora de su identidad, solidaridad y unión, sin divisiones ni conflictos entre los grupos de personas que se benefician en mayor o menor medida del progreso.

El objetivo de este artículo es enumerar y analizar aquellas características e indicadores que nos permitan localizar en el territorio el mayor grado de subdesarrollo, haciendo especial hincapié en la menor densidad demográfica y en el predominio del sector agrario de carácter marginal.

## II. CARACTERISTICAS E INDICADORES DE DEPRESION SOCIOECONOMICA.

El subdesarrollo a nivel comarcal presenta estas notas diferenciadoras:

### A) *Características físicas.*

- 1.-Altimetría superior a la media regional(1).
- 2.-Topografía accidentada, con fuertes pendientes e hidrografía casi torrencial. Las lluvias, a veces, son muy escasas (Almería). Otras veces suficientes pero muy mal repartidas a lo largo del año y de rápida evacuación (Sierra Morena).
- 3.-Suelos pobres, erosionados y en ocasiones semidesérticos.
- 4.-Terrenos más apropiados para aprovechamientos ganaderos y forestales que para la agricultura, casi siempre, marginal. Se exceptúan pequeñas zonas de vega, huertos, etc.

## B) *Características socioeconómicas.*

- 1.-Baja densidad de población.
- 2.-Fuerte emigración y, a consecuencia, envejecimiento y atonía de la población.
- 3.-Baja renta «per cápita» y mal repartida.
- 4.-Exceso de población activa agraria de carácter eventual.
- 5.-Acusado subempleo y paro.
- 6.-Deficientes equipamientos colectivos y comunicaciones.
- 7.-Retraso educativo y cultural.
- 8.-Escasa presencia de la industria y los servicios.

Todo ello trae consigo la incapacidad de estas zonas de salir, por sí mismas, de su situación de postergación económica y social, por lo que necesitan de la generosa ayuda de los poderes públicos. Esto no quiere decir una actuación paternalista y dirigida desde fuera, sino contando con los deseos y compromisos participativos de la población interesada en su propio desarrollo. Tampoco quiere decir que dicha ayuda esté reñida con la eficacia sino que, de acuerdo a una prioridad de proyectos, el análisis coste-beneficio tendrá en cuenta otros parámetros de tipo social y plazos de rentabilidad distintos a los usados normalmente.

Según estas características hay que elegir aquellos indicadores que mejor reflejen esa realidad social, ya que los utilizados hasta ahora no lo hacen suficientemente. Es necesario, por tanto, manejar nuevos datos y nuevos procedimientos de obtención que respondan al momento actual. Para ello, después de haber estudiado una serie de indicadores, se han seleccionado sólo diez, que una vez valorados de forma global nos permitirá conocer el mayor o menor grado de bienestar de cada una de las comarcas. Estos son:

- 1.º-Renta per cápita.
- 2.º- Porcentaje de población activa agraria.
- 3.º-Tasa de paro por población activa.
- 4.º-Inversión municipal anual por habitante.
- 5.º-Grado de equipamiento colectivo a nivel comarcal.
- 6.º-Nivel de consumo y presupuestos familiares.
- 7.º-Consumo de Kw/h por mil habitantes.
- 8.º- Porcentaje de población con estudios superiores.
- 9.º-Tabla de variación censal 1950-1980.

10.º-Densidad de habitantes por kilómetro cuadrado.

### 1.º-Renta per cápita.

Es el indicador más utilizado ya que resume la capacidad de ingreso debido a la actividad económica de los factores localizados en la comarca, aunque no exactamente la de gasto y disfrute de bienes y servicios que viene mejor representada por la renta familiar disponible, algo superior, al intervenir las transferencias y prestaciones sociales del Estado. En las comarcas agrarias deprimidas todavía persiste, en buena parte, una estratificación social dicotómica que supone un mal reparto de la renta, por lo que la media no significa la situación económica de la mayoría de las personas, sino la compensación de las dos partes: unos pocos que tienen mucho y otros muchos que tienen poco.

### 2.º- Porcentaje de población activa agraria.

Como norma general, una elevada proporción de población activa agraria indica un nivel de desarrollo bajo. Así sucede en todas las comarcas deprimidas y se relaciona con unos suelos pobres desde el punto de vista agrícola y con una escasa presencia de industrias y servicios. Quizás este segundo aspecto sea más importante al obligar a la mayor parte de los activos a mantenerse en el sector primario.

También guarda relación con el sistema de reparto y cultivo de la tierra, generalmente en pocas manos y en régimen de monocultivo, que determina el tercer aspecto del problema, es decir, una población activa agraria numerosa, por cuenta ajena, y de carácter eventual.

### 3.º-Tasa de paro por población activa.

De acuerdo con lo dicho antes, el paro es elevado y con una problemática especial que primero dio lugar a la creación del Empleo Comunitario y después al Plan de Empleo Rural. Ambas medidas, hasta ahora, no sólo no han resuelto el problema sino que han llevado consigo cierto fraude tanto por el número de personas acogidas, como por la escasa rentabilidad de los trabajos desempeñados.

### 4.º-Inversión municipal anual por habitante.

Indica la capacidad de un Ayuntamiento para crear y mantener los servicios necesarios en su comunidad. Para ello, además de los recursos propios, siempre escasos, cuenta con el esfuerzo fiscal

de los ciudadanos y las aportaciones de otras instituciones públicas. En cualquier caso, los servicios públicos de los municipios rurales han estado muy desatendidos, bien por su poca autonomía financiera, bien por la pérdida de contribuyentes al disminuir la población, con lo que, además, tienen menos justificación y se encarece la realización de los mismos.

#### **5.º—Grado de equipamiento colectivo a nivel comarcal.**

Se trata de conocer si toda la población dentro de un área determinada puede satisfacer sus necesidades y aspiraciones fundamentales, ya que muchas de éstas no son posibles a nivel local. Así, la asistencia hospitalaria, enseñanza de segundo grado, determinadas compras y servicios, comunicaciones, deportes, etc. Por ello, la presencia en una comarca de una localidad-cabecera de unos diez mil habitantes, capaz de atender los servicios propios y los de su área de influencia, representa mucho en el nivel general de bienestar de toda esa población.

#### **6.º—Nivel de consumo y presupuestos familiares.**

Se establece a partir de una serie de datos que se refieren al número y características de la vivienda, gasto medio en alimentación y educación, disponibilidad de coche, teléfono, etc. Está en relación con la renta y con las facilidades para realizar la inversión, pues no siempre, aun teniendo dinero, se puede disfrutar de teléfono, buena alimentación diaria o, incluso, un cuarto de baño en casa, a no ser a unos costes excesivos.

#### **7.º—Consumo de Kw/h por mil habitantes.**

Este indicador es significativo en cuanto representa el nivel de industrialización y la actividad económica de una comarca, así como el consumo doméstico y urbano de electricidad. No obstante, a veces, la existencia de una sola industria química, cementera o minera dispara el consumo de energía, sin que haya un reflejo paralelo en el nivel de bienestar de la población.

#### **8.º—El porcentaje de población con estudios superiores.**

De todos es sabido el vacío cultural y la falta de conocimiento de la población andaluza, en especial la del medio rural. También podían haberse considerado el número de analfabetos, el número de personas con estudios de B.U.P. o el nú-

mero de lectores de bibliotecas o de periódicos. Hemos elegido el indicador de población con estudios universitarios porque queremos resaltar la escasez de profesionales y de líderes bien preparados para sacar a estas comarcas del subdesarrollo.

En cuanto a la tasa de variación censal y a la densidad de población son objeto de un análisis más determinado que sigue a continuación.

### **III. EVOLUCION Y DISTRIBUCION DE LA POBLACION EN COMARCAS DEPRIMIDAS.**

El crecimiento neto de la población marca el progreso o decadencia de una comarca como consecuencia final de los demás indicadores, máxime si se trata del municipio principal. Hay también otros datos que se refieren a la distribución de la población, según los distintos sistemas de asentamiento o el grado de dispersión de la misma. Ambos aspectos vamos a tener ocasión de comprobarlos siguiendo el orden de clasificación de las comarcas más deprimidas de Andalucía según la publicación «Inventario de áreas en depresión socioeconómica». Ministerio de Agricultura. Documento de trabajo n.º 10 (1978).

#### **COMENTARIO.**

A la vista de los datos contenidos en el cuadro n.º 1 podemos hacer las siguientes observaciones:

1.º—Los quince municipios-cabeceras comprenden 234 entidades de población que se denominan de diversas formas: caseríos, cortijadas, lugares, pedanías, aldeas, barriadas, etc., quedando la palabra villa reservada para el núcleo más importante, aunque esto no siempre sucede. Algunas de las entidades menores han desaparecido, ya que los datos, en cuanto a su número, se refieren al año 75, y otras apenas merecen considerarse debido a su pequeñez. Lo cual justifica, aún más, una política de concentración humana en favor de las localidades de mayor censo y a ser posible de la que represente a la comarca.

En este sentido conviene promover cierta emigración de tipo voluntario, sin que se produzca la ruptura y desarraigo traumático en relación con la zona donde se nace y vive. Los estímulos más claros para ello consiste en facilitar el acceso a la vivienda, al trabajo y a las explotaciones o actividades anteriores, de modo que por este motivo no queden recursos ociosos.

2.º—Sóloamente un núcleo tiene más de 10.000 habitantes y cuatro más de 5.000. Dadas las cir-

## DISTRIBUCION DE LA POBLACION EN LOS MUNICIPIOS REPRESENTATIVOS

N.º de orden	Municipio	N.º de núcleos	Población mayor núcleo			Población municipal		
			Año 60	Año 75	Año 81	Año 60	Año 75	Año 81
1	Sorbas .....	60	1.182	1.403	1.204	5.132	4.611	3.874
2	Orjiva.....	13	3.685	3.664	3.289	6.386	5.368	4.859
3	Montefrío .....	14	4.917	3.821	3.368	13.874	10.203	8.511
4	Alhama .....	14	6.989	4.486	4.397	9.950	7.093	5.839
5	Santisteban .....	11	6.315	4.986	4.022	7.851	6.461	5.008
6	Huéscar .....	6	5.097	6.411	6.401	11.198	10.097	9.922
7	Vélez-Rubio.....	36	4.113	5.340	3.456	8.415	8.341	6.356
8	Cazorla .....	12	7.932	6.733	7.411	12.232	10.137	10.005
9	Orcera .....	8	2.598	2.137	2.197	3.393	2.541	2.612
10	Iznalloz .....	13	5.197	3.355	3.207	7.964	6.881	6.676
11	Montoro .....	10	11.243	8.862	7.828	14.950	11.247	10.046
12	Fiñana .....	12	3.412	2.653	2.224	4.597	3.236	2.713
13	Posadas .....	10	8.440	6.971	5.834	8.999	7.183	6.426
14	Guadix.....	11	15.897	14.971	15.326	24.704	19.234	19.860
15	Dúrcal .....	4	4.746	4.076	4.451	5.029	4.641	4.667
		234	91.763	79.869	74.615	144.874	117.274	107.284

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística y Anuario Banesto del Mercado Español, 1984.  
Elaboración propia.

cunstancias de subdesarrollo y la concentración natural de la población andaluza, resulta difícil entender una cabecera por debajo de estas cifras. De aquí, la situación deficitaria en cuanto a dotación y funcionamiento de servicios colectivos y equipamientos urbanos, no ya sólo a nivel municipal sino sobre todo comarcal.

Importa mucho, por tanto, la existencia de un centro de unos 10.000 habitantes para alcanzar el umbral de rentabilidad que justifique la instalación de servicios públicos suficientes que atiendan alrededor del 80 % de las necesidades de una amplia zona, previamente determinada. Hasta tal punto que muchas veces este dato sirve de indicador de bienestar y soporte para establecer un plan de desarrollo para una comarca. El caso de Sorbas quizá sea el más llamativo, tanto por su índice de dispersión poblacional como por la exigua dimensión del núcleo del mismo nombre. Normalmente la denominación del área es de Campo Tabernas con el municipio de Tabernas, algo mayor y menos disperso.

3.º-La población del año 1981 de todos los núcleos más importantes representa el 81 por ciento de la del año 60, mientras que para el mismo pe-

riodo, pero referida a la totalidad de los censos municipales, la relación es del 74 por ciento. Esto significa que la fuerte emigración acaecida en las dos décadas (60-80) ha tenido, como todo el mundo sabe, un carácter extramunicipal y si ha disminuido en menor proporción en el primer caso se ha debido únicamente a su mayor crecimiento vegetativo y no a un deseable proceso de concentración de la población desde las pequeñas entidades hacia el núcleo principal.

Por la misma razón, el índice de dispersión era en el año 60 el 37 por ciento y en el 81 el 31 por ciento. Después de esta última fecha, en plena crisis industrial y sin apenas atracción por parte de la gran ciudad, los censos han seguido bajando y tan solo en el municipio de Guadix se aprecia alguna mejora, aunque lejos todavía de los casi 25.000 habitantes que tenía en el año 60.

#### IV. DENSIDAD DE LA POBLACION.

Siguiendo con el cuadro N.º 1 vemos que el colectivo humano a 1-3-81 supone el 74 por cien-

to al del año 60. Esto se refiere al municipio-cabecera, que la comarca, en su conjunto, ha descendido mucho más si ampliamos el número de ellas y el periodo considerado. Así desde 1950 a 1981, diecisiete comarcas han perdido alrededor del 50 por ciento de la población, de las que once corresponde a la anterior relación de las quince deprimidas. A ellas hay que añadir las de los Pedroches (Pozoblanco) y Penibética (Priego) en Córdoba; Sierra Mágina (Jódar) y Sierra del Sur (Alcalá la Real) en Jaén; Alto Andarax (Canjayar) en Almería y la de Sierra Norte (Constantina) en Sevilla.

En relación con la emigración aparece la *densidad* como un indicador importante a tener en cuenta. No obstante, conviene hacer algunas matizaciones. No todas las áreas que tienen menos de 25 habitantes por kilómetro cuadrado se pueden definir como deprimidas ni, «sensu contrario», dejan de serlo las que superen esta cifra.

En el primer supuesto se encuentran las de Condado-Costa (Almonte) en Huelva y las Marismas (Puebla del Río) en Sevilla, ambas limítrofes

y con unos 20 habitantes por kilómetro cuadrado, que no están en regresión sino que evolucionan favorablemente hacia un mayor bienestar económico-social. En el segundo supuesto tenemos, a título de ejemplos, las comarcas de Montefrío y Las Alpujarras (Orjiva) en Granada, con 43 y 27 habitantes por kilómetro cuadrado, respectivamente, con tendencia claramente regresiva, salvo que se tomen las medidas oportunas para que ésto no siga ocurriendo.

Es muy distinto que la escasa densidad sea un fenómeno natural, consolidado de muchos años, donde se ha llegado a un cierto equilibrio entre explotación de recursos y población, a que se derive del hecho emigratorio, a causa de cambios ocupacionales y sistemas de vida, que es lo que produce más propiamente la decadencia y la falta de iniciativas locales.

De las 55 comarcas agrarias, las que registran densidades inferiores a 25 habitantes por kilómetro cuadrado, según el censo de población referido al 1 de marzo de 1981, de menor a mayor nivel de bienestar, son las siguientes:

Cuadro 2

PROVINCIA	COMARCA	MUNICIPIO	EXTENSION KM <sup>2</sup>	DENSIDAD HAB./KM <sup>2</sup>
Almería	Campo Tabernas	Tabernas	1.201	13
Granada	Alhama	Alhama	967	18
Jaén	El Condado	Santisteban	1.553	16
Granada	Huércar	Huércar	1.786	13
Almería	Los Vélez	Vélez-Rubio	1.142	11
Jaén	Sierra de Segura	Orcera	1.934	15
Granada	Iznalloz	Iznalloz	1.203	23
Córdoba	La Sierra	Montoro	3.161	10
Almería	Río Nacimiento	Fiñana	789	14
Huelva	La Sierra	Aracena	2.989	12
Huelva	Andévalo Occid.	Alosno	2.140	12
Córdoba	Los Pedroches	Pozoblanco	4.737	19
Almería	Alto Andarax	Canjayar	668	22
Sevilla	Sierra Norte	Constantina	3.747	15
Huelva	Condado Litoral	Almonte	1.507	22
Sevilla	Las Marismas	Puebla del Río	980	20
			30.504	16

A esta relación hay que hacer algunas observaciones. Así el municipio que figura, más que cabecera, es en ocasiones el punto de referencia. Esto sucede en las comarcas de gran extensión y malas comunicaciones. Por ejemplo, la Sierra, en Córdoba; Sierra de Segura en Jaén, etc. También hacemos constar que en el Andévalo Occidental no incluimos el municipio de Ayamonte porque consideramos que pertenece a la comarca de la Costa.

A nivel provincial vemos que Huelva tiene un 66 por ciento de su superficie, Córdoba un 58 y Almería un 43, con una densidad inferior a 25 habitantes por kilómetro cuadrado, lo que define a un territorio como semidesértico, demográficamente. Se trata, en general, de espacios de sierra o

montaña algo aislados, población muy dispersa, malos servicios públicos y suelos bastante pobres para la agricultura aunque no tanto para la ganadería y lo forestal, a veces, erosionados y sin apenas utilidad. Se podría describir un arco que recorriese, por el norte, toda la parte limítrofe de la región, partiendo desde el Andévalo Occidental, siguiere por toda la Sierra Morena, El Condado (Jaén), Sierra de Segura, Huéscar y Los Vélez, con la sola excepción del área de la Carolina. Si a esto se suma las otras comarcas interiores podremos decir que un 40 por ciento del territorio andaluz se halla semidesértico.

La situación se hace más patente en algunos términos municipales, de gran extensión, pertenecientes a estas zonas.

**Cuadro 3**

PROVINCIA	COMARCA	MUNICIPIO	EXTENSION KM <sup>2</sup>	DENSIDAD HAB./KM <sup>2</sup>
Córdoba	Los Pedroches	Cardeña	512	4
Córdoba	La Sierra	Hornachuelos	906	5
Córdoba	La Sierra	Espiel	503	5
Granada	Huéscar	Puebla de D. Fadrique	517	5
Jaén	Sierra de Segura	Santiago-Pontones	682	7
Huelva	La Sierra	Aroche	498	7

Con ser todo ello importante y problemático desde el punto de vista de los desequilibrios territoriales, no lo es menos el hecho de que existen comarcas deprimidas y con un censo de población

bastante aceptable, que demandan ayuda inmediata para detener su decadencia y no pasar al grupo de las semidesérticas. Solo a título de ejemplos podemos citar las siguientes:

**Cuadro 4**

PROVINCIA	COMARCA	MUNICIPIO	POBLACION	DENSIDAD HAB./KM <sup>2</sup>
Granada	Guadix	Guadix	52.958	29
Granada	Baza	Baza	45.567	27
Jaén	Sierra del Sur	Alcalá la Real	51.683	49
Córdoba	Penibética	Priego	47.232	52
Cádiz	Sierra Cádiz	Ubrique-Olvera	58.751	56

En todas ellas hay un municipio central, capaz de asumir la funciones propias de una cabecera y se dispone de claras posibilidades de cambio. Lo más eficaz sería, en nuestra opinión, una actuación global que afecte no sólo a la comarca en sí sino además a sus limítrofes, dada su ubicación en diversas bolsas de pobreza. Así sucede en las de Guadix-Baza y alrededores, Sierra del Sur-Penibética y Montefrío, o en las de Sierra de Cádiz, Sierra Sur de Sevilla y Serranía de Ronda. Los

problemas más comunes se refieren a comunicaciones, servicios públicos y, sobre todo, promoción industrial debido a la excesiva población activa agraria y al paro generalizado.

1. Todos los adjetivos que acompañan a cada una de las características están en relación con la media regional.